

جامعة القاهرة



مركز البحوث والدراسات السياسية

تقرير السياسات العامة

د. أحمد رشيد د. أماني قنديل د. السيد عبد المطلب غانم
د. إيليا أحريق د. جهاد عودة د. رياض الشيخ
د. مباد مجدى وهبة

(محرر) د. السيد عبد المطلب غانم

مركز البحوث والدراسات السياسية

١٩٨٩



تقويم السياسات العامة

الآراء الواردة في هذا الكتاب تعبر عن آراء
مؤلفيه ولا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر المركز

الطبعة الأولى ١٩٨٩
حقوق الطبع محفوظة للمركز
كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة
ت : ٧٢٨٠٥٥ - ٧٢٨١١٦ - ٧٣٢٩٧٦ - ٧٣٢٩٣٣
تلکس 93532 CUTPP UN

المحتويات

الموضوع	الصفحة
تقويم السياسات العامة : نظرة عامة	٧
١ - الاطار السياسى/الاجتماعى لتقييم السياسات العامة : الدولة الرعية ومستقبل التنمية العربية	
د. ايليا حريق	٢٥
٢ - معايير التقييم فى علم السياسة	
د. امانى قنديل	٨٩
٣ - محلل السياسة العامة : الوظيفة المتقدمة فى النظام الادارى المصرى	
د. احمد رشيد	١٢٥
٤ - معايير التقويم فى الادارة العامة	
د. السيد عبد المطلب غانم	١٥٥
٥ - المعايير الاقتصادية فى تقييم السياسات العامة	
د. رياض الشيخ	٢٠٣
٦ - تقييم الجوانب الاقتصادية للسياسات العامة	
د. مراد مجدى وهبة	٢٢٩
٧ - القيم والثقافة السائدة كمعايير للتقييم : دراسة حالة لبعض الاجتهادات الاسلامية	
د. جهاد عودة	٢٤٩

نقويم السياسة العامة (نظرة عامة)

هذا هو الكتاب الرابع في المشروع البحثي « السياسة العامة » الذي قام به مركز البحوث والدراسات السياسية على مدى عامين ، جاء كل منها نرة ندوة عامة شارك فيها متخصصون وباحثون ودارسون ، فكان موضوع الكتاب الأول « تحليل السياسة العامة : قضايا نظرية ومنهجية » ، وجاء الكتاب الثاني مناقشا جهود تحليل السياسة العامة في حين في المجلات من المجالات مثل التعليم والصحة والاستكان والعدل والمطبات ، وبالجملة ، ناقشت قصة العلاقة بين السام والخاص ، والتحول من السام إلى الخاص في الإنتاج والخدمات ، ويأتي هذا الكتاب قصة لها وتوحيها ، فهو يستالج أكثر موضوعات السياسة العامة دقة وتمقيدا ، وعنده تتلاقى كل الجهود البحثية في الكتب السابقة ، فيعتمد عليها وينظير نتائجها ، فتحتي تتعرف السياسة العامة أساس التكوين ومؤسس عليه ، ولا يمكن تظليل السياسة العامة مجرد تدريبات عقلية اذا غابت أساسيات التكوين ، وينتهي الحكم على الجهود السابقة على فكرة تفريعية ما ، ولابد أن تعتمد المقابلة بين السام والخاص على معيار قوي ما ، وعلى العموم فإن الحديث عن السياسة العامة دون أخذ التكوين في الاعتبار ضرب من وصف الماء باسمه الجهد بالماء ، فتحتي أكثر المسائل فنية فقد ارتباطها بالواقع ما لم تنبغثه الى التكوين .

وقبل أن ندلف الى التكوين نلقى بعض التيسير على المشروع البحثي الذي يقدم في إطاره هذا العمل ، فتوضح أهدافه وإنجازاته وما أتميز به من نواتج ، وتطلع هذه المقدمة الى تقديم الإطار المرجعي الذي يتصوره تخطيط الدراسات التي يضمها هذا الكتاب ، وإبراز أهم استنتاجات هذه الدراسات ،

والكشف عن بعض ما يزيد قيمتها ، وعن بعض ما تفتحه من مجالات آنية ومستقبلية ، ورائدنا في هذا اذا زيد هذا لكان أفضل ، وان أنقص هذا لكان أجمل ، ومضى غير غشفاً لكن لأوقع ، ولو أكد هذا لكان أرجح ، ولو ما رفض هذا لكان أجدي .

مشروع السياسة العامة : الأهداف والإنجازات والنواتج

عقد مركز البحوث والدراسات السياسية أربع ندوات في إطار اهتمامه بتحليل السياسة العامة ، عقدت الأولى في الفترة من ١١ - ١٢ نوفمبر ١٩٨٧ ، وهدفت الى التعرف النقدي على الاتجاهات الرئيسية المباشرة في تحليل السياسات العامة ، ومناقشة المتغيرات والعوامل التي تؤثر على صنع السياسة العامة وتنفيذها ، وقدمت فيها الدراسات التالية : السياسات العامة والقضايا النظرية والمنهجية ، السياسة العامة واداء النظام السياسي ، حدود السياسة العامة في بلدان العالم الثالث ، الاقترابات والإدوات الكيفية والكمية في تحليل السياسة العامة ، شكل التنظيم الحكومي في إطار السياسة العامة ، أنماط القيادة والسياسة العامة ، دور الأحزاب وحياعات المصالح في السياسة العامة ، تقييم السياسات العامة ، قضايا للمناقشة ، وقد ضم هذه الدراسات الكتاب الأول .

وعقدت الندوة الثانية في الفترة من ٢٣ الى ٢٦ ديسمبر ١٩٨٧ ، وهدفت الى التقييم النقدي لواقع دراسات السياسة العامة عن مصر ، وعرض الجهود السابقة في الموضوع ، وتحديد النقاط والموضوعات التي تستحق مزيداً من الدراسة والبحث وذلك في مجالات سياسة التعليم والصحة والابتكار والغذاء والنقل واللامركزية ، وقدمت فيها الدراسات التالية : دراسة السياسات العامة في الدول العربية مع التركيز على مصر ، سياسية الغذاء : دراسة نقدية للبحوث والدراسات الخاصة بمشكلة الغذاء في مصر ، منذ بداية السبعينات ، مراجعة نقدية للدراسات السابقة عن

السياسة الصحية في مصر ، السياسة التعليمية : قراءة تحليلية للدراسات السابقة برؤية سياسية لمجالات وقضايا جديدة ، دراسة قضايا السياسات العامة لاسكان في مصر ، السياسات العامة في مجال التنمية المحلية : ملاحظات جدلية ، سياسة اللامركزية في مصر : استكشاف لمصادر البيانات والمعلومات ، سياسة المواصلات في مصر منذ عام ١٩٥٢ : ماذا تعلم عنها وماذا يجب عمله ، وقد ضم هذه الدراسات الكتاب الثاني .

وعقدت الندوة الثالثة في الفترة من ١٧ الى ١٩ ديسمبر ١٩٨٨ ، وكانت الأسئلة المحورية فيها : ما هي سياسة مصر الآن ازاء القطاع الخاص ؟ هل القطاع الخاص قطاع متجانس أم يتضمن تنوعا ؟ ما هي آليات تنامي القطاع الخاص ؟ ما هي آثار تنامي القطاع الخاص : نفقة الخدمة ، الوصول الى الخدمة ، الفعالية ؟ وقدمت فيها الدراسات التالية :

التخصيص : دراسة نظرية ، القطاع الخاص والسياسة التعليمية في مصر ، تأثير تنامي دور القطاع الخاص على السياسات العامة - تجارب مقارنة ، القطاع الخاص والسياسة الصحية في مصر ، القطاع الخاص وسياسة النقل في مصر ، القطاع الخاص والسياسة الحماية - نمسودج مقترح لتصميم وإدارة سياسات دعم القطاع الخاص في التنمية المحلية .

وعقدت الندوة الرابعة - موضوع هذا المحرر - في الفترة من ٢٢ الى ٢٥ ديسمبر ١٩٨٨ ، وموضوعها « معايير تقويم السياسات العامة » ، وقدمت فيها سبعة بحوث ، أجاب الأول على سؤال محوري : ما هو الإطار البنني للسياسات العامة في مصر والوطن العربي ؟ وأجاب الثاني عن السؤال : ما هي معايير التقويم في علم السياسة ؟ وأجاب الثالث والرابع عن السؤال : ما هي معايير التقويم في الإدارة العامة ؟ وأجاب الخامس والسادس عن السؤال : ما هي معايير التقويم في علم الاقتصاد ؟ وأجاب السابع عن السؤال : ما هي المعايير الثقافية ؟

ولا شك أن إصدار أعمال هذه الندوات في كتب أمر فوق أي تقييم شخصي ، نواقمة توافرها للباحثين والمهتمين توسع من نطاق الاستفادة ، هذا الى جانب أن كل ندوة شارك فيها أكثر من ثلاثين متخصصا وباحثا ودارسا ، وقد احتك بها الكثير من الماملين بالاعلام والممارسين ، فضلا عن طلاب الدراسات بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، ولقد أصبح جو الاهتمام بما قدمته هذه الندوات وبالسياسة العامة عموما مصدر اهتمام أوسع وأعمق سواء من جانب مركز البحوث والدراسات السياسية الذي يقوم حاليا بمشروع بحثي عن « سياسة التعليم الجامعي » ، ويخطط لندوة عن التقويم في الأجهزة الحكومية ، ولدراسة القوى العاملة والسياسة الزراعية .

نحو إطار مرجعي لمبادئ التقويم

لن نعيد هنا المناقشة التي قدمتها الدراسة الرابعة من هذا المحور حول تعريف مبادئ التقويم ، وإنما من المفيد أن نعرض للشككتين (٢) و (٣) منها حيث يحددان بصورة أولية الإطار المرجعي لعملية التقويم ، وهنا لابد أن نقف على عدة أمور ينبغي التوكيد عليها :

أولا : لم ترتق السياسة العامة بعد الى مرتبة العلم المتخصص ، وإن وجدت مقررات (مساقات) دراسية في بعض الجامعات والمعاهد بهذا الاسم أو أسماء قريبة منه ، فالوضع الأكثر قبولا اليوم هو استخدام اصطلاح « علوم السياسة العامة » ، وهي على أحسن الأحوال حق واسع ، ما زال مجاله مائتسا ، وليس من السهل تحديد حدوده ، فتحليل النظم وبعض تطبيقات بحوث العمليات وعلم الإدارة ، والتخطيط وهندسة النظم ، والمؤشرات الاجتماعية ، والدراسات الحضرية ، ودراسات المستقبل ، والعلوم الاجتماعية التطبيقية وأجزاء من علم النفس ومن علم السياسة ، كلها يتصانق مع السياسة العامة ، ولا يمكن عزلها عنها في الوقت الحاضر ، وإن

كانت السياسة العامة تكسب استقلالاً يوماً بعد يوم ويزداد حقلها تميزاً ووضوحاً .

ثانياً : حقا لقد صك المفهوم في علم السياسة ، وانتجت معظم الدراسات حتى وقت قريب الى هذا العلم ، الا أن الواقع لا يعبر عن انتماء السياسة العامة الى علم السياسة وحده ، فقد كانت موضع اهتمام وعمل الاقتصاديين وان لم يذكروا ، ولنذكر الاقتصاد الاجتماعي والتخطيط والتوطن كمجرد امثلة ، واهتم بها علماء الاجتماع ولنذكر نظرية الجماعة والاجتماع الحضري ، والاجتماع الصناعي ، والاجتماع الريفي ، واهتم بها علماء الادارة وعلماء النفس ، والمؤكد أن لكل منها بؤرة اهتمام خاصة تميز اسهاماته في هذا الحقل ، ومنساق اهتمام مشتركة بينه وبين العلوم الأخرى .

ثالثاً : لابد أن نفرق بين علماء هذه العلوم ، حتى المبرزين منهم الذين يقدمون تقارير عن المشكلات الهامة للسياسة العامة ، والمطبقين لهذه العلوم على موضوعات السياسة العامة ، فالفتة الاولى في اطار التحبيذ ، والثانية هي التي تنمى « علوم السياسة العامة » ، وهي التي ينبغي على المهتمين فحص جهودها ، ولندرك أن تطبيق هذه العلوم على موضوعات السياسة العامة يتطلب منهجية تشخيصية قادرة على تحديد السياسات المفضلة على أساس المعرفة العلمية ، وقادرة على معالجة الموضوعات القيمة على أساس التمييز بين الاختيار القيمي الأساسي والاعتبارات الوسيائية للأهداف المباشرة ، وأقلية الاقترابات والأساليب والأدوات لاحتياجات تحسين السياسة العامة ، وتطوير أطر مؤسسية جديدة للاشتغال بمشكلات حقيقية للسياسة العامة ، ولا شك أن العلوم الاجتماعية تتباين في درجة تحقيق هذه المتطلبات .

رابعاً : وأكثر الموضوعات تعقيداً في دراسات السياسة العامة

هي دراسات التقويم ، ولعل ذلك يرجع أساسا الى غياب الاطار التحليلي المتسق الفنى يسمح بدراسة آثار ومضاعفات السياسة ، وهي التغيرات فى البيئة الاجتماعية والمادية التى صممت السياسة العامة لانتاجها و/أو نتجت عنها ولم تكن مقصودة ، ويسمح بالترقة بين المخرجات وهذه الآثار والمضاعفات ، ولا يعالج المخرجات كمجرد مستويات للانفاق ، وانما كظاهرة متعددة الأبعاد ، ولا يعالجها كظواهر معزولة وانما مترابطة .

خلاصة : لا يدخل كثير من الباحثين المؤهلين مجال تقويم السياسات العامة اما لأسباب شخصية كتعارض وجهات نظرهم مع فلسفة صانعى السياسة ، وكتميزهم تنمية المعرفة العلمية العامة ، واما لأسباب تخرج عن إرادتهم كعدم وجود قنوات الى صانعى السياسة وكعدم توافر البيانات والواردات الضرورية .

ويقدم الشكلان (٢) و (٣) من الدراسة الرابعة نظام السياسة العامة كعمليات متتالية ومترابطة وفى علاقة دائرية ، صنع السياسة العامة ، وتقليدها ، ثم تقويمها ، ووصف الدائرية هنا مفيد ، فالتقويم جزء أساسى من كل عملية ، وعادة ما يبدأ الصنع بالتقويم ، سواء تقويم سياسة سابقة أو الوضع القائم .

ومنطقة التقاطع بين العمليات الثلاثة هي بنية الموارد : اقتصادية واجتماعية وثقافية ، وهنا يبرز دور علم الاقتصاد حيث جوهر هذه المنطقة هو الندرة (أو الوفرة) وتطور تفاعلاتها حول التخصيص والتوطن ، وتبرز المعايير التالية كمعايير أساسية : الأمنية ، الرشادة والارضاء .
Satisficing

أما عملية صنع السياسة العامة فجوهرها الإرادة وحكمها الذاتية ، وتطور تفاعلاتها حول التقرير deciding ، وهنا يبدو اسهام علم السياسة جليا ، واسهام علم الاجتماع ايجابيا ، والمعايير الأساسية هي : الاستجابة ،

والعدالة ، والمساواة ، وتخفيف ضغط المطالب ، والمساندة ، والتوازن بين القوى .

وجوهر تنفيذ السياسة العامة الأداء وحكمه الموضوعية ، وتدور تفاعلاته حول التشغيل . وهنا اسهام الالة العامة جلى ، واسهام بحوث وتحليل النظم وظيفى ، والمعايير الاساسية هى : الكفاءة ، والاقتصاد ، وتحقيق الفايات .

وبين صنع السياسة العامة وتنفيذها منطقة تقاطع تلتقى فيها : الالة العامة بعلم السياسة ، وجوهرها تحويل تقارير السياسة العامة الى برامج ومشروعات ، وتدور تفاعلاتها حول البرمجة والتخطيط ، والمعايير الاساسية هى : اجرائية الاهداف ، وكفاية الموارد ، وملاسة الضوابط والتنظيمات .

• وجوهر تقويم السياسة العامة مراجعة الهدف ، وحكمها مقايضة الذاتية بالموضوعية والعكس بالعكس ، وهنا تنصهر العلوم الاجتماعية ، ويفاق على هذه العملية الطابع الميكانيكى ، أو هكذا يجب ، فكل سياسة جيدة الفاع تتضمن اجراءات وطرق ومعايير تقويمها ، وأهم المعايير هنا : تحقيق الهدف أو حل المشكلة ، والتأقلم - المرونة ، والتكلفة - العائد ، وتقاطع هذه هذه العملية مع كل من التنفيذ والصنع .

وجوهر التقاطع مع التنفيذ هو المخرجات وحكمها الانجاز ، والمعايير الاساسية هى : الفاعلية ، والاشباع ، والوصول ، والنسعية ، وجوهر التقاطع مع الصنع النواتج Outcomes وحكمها المضاعفات ، والمعايير الاساسية هى : تحديد الحاجة ، التغطية ، الكفاية ، الأهمية ، وارضاً .

ولعل هذا يسمح بتحديد الى أى العلوم نلجأ اذا أردنا تحسين جانب أو آخر من نظام السياسة ، ويبرز اسهام علم السياسة فى الصنع ، والادارة العامة فى التنفيذ ، وعلم الاقتصاد فى التعامل مع الندرة ، والتخطيط

وبحوث العمليات فى البرمجة ، وعلم الاجتماع فى معالجة النواتج ، ونظم المعلومات فى التعامل مع البيانات والمعلومات ، ولا ننكر الاسهامات الفنية لبعض العلوم مثل الحاسبة والمالية العامة والاتصال ، ولا يمكن أن نتجاهل قيمة العلوم المرتبطة ارتباطا مباشرا بموضوع (مضمون) السياسة العامة موضع التقويم .

محتويات هذا الكتاب

يضم هذا الكتاب البحوث السبعة التى أشرنا إليها قبل ، ولأن المناقشات التى دارت فى الندوة لا يمكن تجاهل ما طرحته من القضايا المنهجية والفنية ، فافئنا نعرض هنا للأفكار الأساسية سواء لأصحاب الدراسات أو المناقشين .

أولا : الإطار العام لبيئة تقويم السياسة العامة فى مصر والوطن العربى : طرح (د . ايليا حريق) هذا الإطار فى بحثه من منظور الدولة الرعوية فى ارتباطها بمستقبل التنمية ، فالدولة فى بلدان العالم الثالث والوطن العربى عملت « كربة عمل شبه محتكرة وذلك على مستوى المجتمع ككل ، فقد قامت بصنع القرار الاقتصادى عن الجميع ، مدير العمل والعامل والمستهلك ، ثم انها التزمت بإعالة أهل الكفاف فى مجتمع ثنائى مؤلف من فئات قادرة على التعامل مع السوق من جهة ، ومن جهة أخرى فئات قيدالسوق انما عاجزة عن التعامل معه لتدنى فرص إبتائها وكفاءاتهم وإنتاجيتهم » ، وقد قامت هذه الدولة على ركائز ثلاثة : (١) العمل على النمو الاقتصادى السريع . (٢) السيطرة التامة من أجل تنفيذ المخطط الاصلاحى ، (٣) توفير العدالة الاجتماعية ، لكن هذه الدولة - وربما من حيث لا تدرى - تصرفت بطريقة لم تكن « تقدمية ولا عصرية » ، كما كانت تصور ، وظل واقعها الاقتصادى أشبه بالتصرف الخفى اتسم به نظام مجتمع الكفاف السابق على الاستقلال ، ويتضح من سلوكها فى سياسة بدائل الاستيراد

(الاحلال محل الواردات) ، وسياسة الدعم ، وسلوكها في التنمية المستقلة .

ويرى (د. حريق) أن التنمية تتطلب توفير (أو إطلاق) الحريات الفردية والجماعية : اقتصادية أو سياسية ، ولكن سياسات الدولة الرعوية ليست عقلانية اقتصاديا : « أي أنها لا تخدم برشد غرضا اقتصاديا ، كسياسة التسمير الجبرى للمنتجات ، ولا يمكن القول بأنها غير عقلانية من الناحية السياسية ، ويضع هذا « شرعية النظام (السياسي) موضع التساؤل والتشكيك » ، ولذلك يرى أن « الجدير بالسراة (النخبة أو الصفوة) الحاكمين أن يأخذوا عبرة من ذلك وأن يتقنوا من أن وضع العقلانية السياسية موضع العقلانية الاقتصادية إنما يشكل سلوكا دسيدا في السياسة لأمد قصير ومؤقت ، فالخلط في المدن الجاميد بين السلوك الاقتصادي والسلوك السياسي تنقصه العقلانية الحقة » .

ويرى (د. حريق) أن الدولة الرعوية - في مصر وتونس مثلا - قد تراجعت عن التدخل والإحاطة بكل ما يتعلق بحياة الفرد والجمتمع ، وهذا ما فعله أيضا المفكر العربي الذي « تراجع عن الايديولوجية أو حملها باستحياء » ، وارتداد الدولة إنما هو « ارتداد عن شيء أقمبها » ، ويهتجر هذا « تهريا من أسباب التآكل في شرعيتها وعدم قدرتها على الوفاء » ، ولكن لم يصحب هذا « تميin القاعدة التي يجب أن تنظم خطواتها لذلك » .

وقد أثار (د. محمد سعيد) في تعليقه على الدراسة موضوعات أثار الكثير من النقاش ، هل هي دولة « رعوية أم راعية » ؟ هل الرعاية في عهد عبدالناصر كالرعاية في عهد السادات ؟ ما مدى ملائمة مفاهيم الانتاجية والطموح وبدائل الاستيراد ؟ والعلاقة بين الدولة السلطوية والدولة الرعوية ؟ وما هي مستويات دراسة قسوة الدولة ؟ وأشار (د. أسامة الغزالي) الى غياب تحليل دور الطبقة المتوسطة والبيروقراطية في البحث ؟

وأثار (د. جهاد عودة) السؤال : « الدولة الرعوية تفشل في التحول : فكيف يتم التحول ؟ » وأشار (د. علي الدين هلال) الى أن أسباب التحول لا يمكن أن تركزن مصرية أو عربية فقط . وأن البحث لم يلق أضواءً على الظروف الدولية والأساس الطبقي بالقدر الكافي ، ولا على التوافق بين النظام الإقتصادي والنظام السياسي .

ونظراً لكثافة المناقشات وارتباطها بموضوعات أخرى قادمة ، يمكن القول بأن البحث طرح ثلاث نقاط جديرة بالاهتمام : **أولاً** : أسس الدولة الرعوية هي أسس أي دولة ولكن الاختلاف بين الدول اختلاف في اسهام كل أساس منها وفي التوليفة منها ، **ثانياً** : العلاقة بين العقلانية الاقتصادية والعقلانية السياسية ، **ثالثاً** : العلاقة بين السياسات العامة والشرعية السياسية .

ثانياً : معايير تقويم السياسة العامة في علم السياسة : عرفت دراسة (د. أماني قنديل) التقويم بأنه « نشاط بحثي يسعى الى الموضوعية والمصادقية والصلاحية ، ويتوجه نحو الفعل في البرامج والسياسات مستخدماً تكتيكات العلوم الاجتماعية » ، وهو تعريف طرحته الموسوعة الدولية للعلوم الاجتماعية عام ١٩٦٨ ، وحددت (د. أماني) أبعاد هذا التعريف والصعوبات التي تواجه بحوث التقويم فحددها على النحو التالي : غموض الأهداف ، ضعف آثار السياسة العامة ، عدم استقرار السياسات ، علاقة الباحث بالسلطة المتمثلة في « دوره التبريري » . صعوبة نابعة من تعريف كلمة « سياسي » ، وتعذر تعميم نتائج التقويم .

وميزت (د. أماني) بين مستويين للتحليل : المستوى الكلي ووحدة التحليل عليه هي النظام السياسي والمستوى الجزئي ووحدة التحليل هي السياسة العامة أو أحد برامجها ، وارتبطت الدراسات على المستوى الأول بالنظام السياسية المقارنة ، وترى أن القيم المطروحة على مستوى النظام

هي : الاستقرار و . إمكانية التكيف والتجاوب مع الظروف المتغيرة ، ،
وعلى مستوى العملية : المشاركة السياسية والعدالة والمساواة ، وعلى مستوى
السياسة العامة : الرفاهية والأمن والحرية .

وعلى مستوى السياسة ، ترى (د . أماني) أن أدب علم السياسة
ينظر الى التقويم كمدخل لعملية الصنع ، ولكنها في نفس الوقت ترى أن
التقويم مرتبط بنماذج صنع السياسة العامة . فتربط بين نموذج الرشادة
والتقويم التلخيصي Formative ، وبين نموذج الاضافة التفرجية البعثية
والتقويم Formative ، والنموذج الذي طرحه اتزيوني ويجمع بين النوعين
من التقويم .

والى جانب بعض القضايا المنهجية طرح (د . أسامة الغزالي) المقرب
على الدراسة قضيتين : **أولا** : اقتصر معالجة الدراسة على الوظيفية دونما
إشارة الى التحليل المؤسسي والقانوني ، والتحليل الماركسي والطبقي والفكر
الاسلامي ، **وثانيا** : ضرورة تنمية الجزء الخاص بمدى ملائمة الأفكار المطروحة
لدول العالم الثالث ، وأشارت (د . مديحة الصفتي) الى أن المشكلة
الأساسية هي جدوى هذه البحوث ، والى وجود فجوة بين الباحثين وصانعي
السياسة ، وفجوة بين الأهداف المعلنة للسياسة ورؤية الفئات المستهدفة
لها ، وطرح السؤال : من يحدد إذن المنافع : المجتمع أم النظام
السياسي ؟

وقد أضاف (د . حسين عبدالعزيز) ان حل مشكلة البيانات وتوافرها
يكن في تصميم السياسات العامة نفسها ، ولكن المشكلة الحقيقية : هل
يمكن عزل آثار سياسة معينة عن آثار سياسات أخرى ؟ وأضاف (د . جهاد
عودة) موضوعا آخر ينبغي أن يحل وهو « تحليل المخاطرة » ، وأضاف
(د . السيد غانم) موضوعين : **الأول** : تقاليد التقويم القيمي

normative ، والثاني : اسهامات اكشتاين في سلسلة « تقويم الأداة السياسية » . وأضاف (د . محمد سعيد) كيف أن بعض السياسات « خطوة للخلف من أجل التقدم » ، وأن تحقيق الأهداف في مجالات تقابله التضحية بأهداف في مجالات أخرى .

ثالثا : معايير التقويم في الإدارة العامة : يقدم (د . أحمد رشيد) بحثا بعنوان « محل السياسة العامة : الوظيفة المتقدمة في النظام الإداري المعاصر » ، يضم عدة صفحات للإشكال وأربعا وعشرين لوحة توضيحية ويرى أن « تكوين وحدات السياسات » من الوسائل الممكنة في مواجهة التعقد والتشابك المحيط بعمليات تصميم وتنفيذ ومتابعة السياسات العامة . ويقسم النظام الإداري الى ثلاثة عناصر : القيادة والتنفيذ والمشورة ، وترتبط ويفة تحليل السياسات بعناصر المشورة ، ويؤكد على : دور نظم المعلومات وأهمية التفرقة بين الكفاءة والفاعلية ، قدرة النظم الإدارية على تحقيق الانسجام مع البيئة السياسية ، والتوازن الموضوعى بين عملية تصميم السياسات العامة وعملية إدارتها .

وقد حاول (د . السيد غانم) فى بحثه الاجابة على سؤالين : أين يبدأ وأين ينتهى نشاط التقويم الذى يقوم به دارس و/أو ممارس الادارة العامة ؟ وماذا يستخدم لاستخلاص نتائجه وأحكامه عن السياسة العامة ؟ وفى الاجابة على السؤال الأول : وضع موضع السياسة العامة من ، وبؤرة التركيز فى ، الادارة العامة ، فوضع التأثيرات السلبية للمفهوم على الحقل وموضوعاته . وأوضح المجالات ذات المستوى من دخول المفهوم ، ووضع مناطق استخدام التقويم فى عملية السياسة العامة التى قسمها الى ثلاث عمليات تحليلية : الصنع والتنفيذ والتقويم ، فوضع حدود النشاط التقويمى لرجل الادارة العامة فى عمليتى الصنع والتقويم وحدود النشاط التقويمى لاصانع المقوم من خارج أجهزة تنفيذ السياسة العامة فى التنفيذ .

وفي الإجابة على السؤال الثاني طرح (د . أم) عدة تمييزات : التمييز بين التقويم والتثمين Valuation والاختبارات التحليلية ، والتمييز بين المخرجات والنواتج outcomes ، والتمييز بين الأهداف والغايات objectives ، والتمييز بين المييار والقياس ومستوى المقارنة . وأكد أن ما يستخدم ليس معايير وإنما مقاييس ومستويات للمقارنة ، تم طرح معايير التقويم في عميلة الصنع ومنها : الأملية والرشادة ومقاييس تقدير الحاجة ، وانتقل الى مقاييس فاعلية منظمة تنفيذ السياسة العامة وعرض فيها ثمانية عشر مقياسا ، مؤكدا على أنه على الرغم من استخدام معيار أو مقياس واحد في الحكم فإن الدراسات المعاصرة تركز على تعدد المعايير . وينتقل الى مجالة معايير تقويم برامج السياسات العامة ، مقدما عدة نماذج طرحت في بحوث التقويم ، والمعايير التي استخدمتها ، والعلاقات بينها ، وينهى مناقشته بمعضلة يصورها على النحو التالي : « المعضلة التي نواجهها أن لا أحد ينكر أهمية بحوث التقويم ، ولكن قلة تقبل اجراءه على الأنشطة التي في نطاق اختصاصهم ، وقلة فقط من هؤلاء الآخرين تستفيد الاستفادة كبيرة من نتائج بحوث التقويم » . ويطرح أسبابها ومقترحات حلها .

وقد كانت الموضوعات مثيرة للمناقشة ، ففي تعقيبه أثار (د . علي عبدالقادر) التمييز بين صنع القرار واتخاذ القرار ، وإلى هل علوم السياسة العامة تطبيق لما توصلت إليه العلوم الاجتماعية أم تنمية للمعارف ؟ وهل توجد سياسات روتينية ؟ وأشار (د . عبدالرحمن صبرى) في تعقيبه الى التقويم طبقا لمييار with and without أى بالبرنامج وبدونه . وطبقا لمييار قبل البرنامج وبعده ، وطبقا لمييار معدل العائد الاجتماعي .

وأشار (د . حسين عبدالعزيز) الى وجود وحدة لتحليل السياسات السكانية ، وأشار (د . أحمد الصفيتي) الى أن ما يقدمه (د . رشيد)

صور مثالي والواقع مختلف ، وتخوف (د . أسامة الغزالي) من اضافة جهاز جديد الى أجهزة قائمة فعلا يجب أن تقوم بمهام محلل السياسات . وتشكك (د . مراد وهبة) فى امكانية اعتبار جهاز المشورة محايدا ، وفى اعتراض عصمة الجهاز الادارى من الضغوط ، وأشار (د . جهاد عودة) الى صلاحية النموذج الذى قعنه (د . رشيد) لدراسة قدرات النظام دونما تفرقة بين التشغيل وكفاءة التشغيل .

وبالنسبة لبحث (د . غانم) تساءل (د . حسين عبدالعزيز) عن عامل الزمن ، وتساءلت (د . أمانى قنديل) عن أسباب ظهور حركة السياسات العامة فى الإدارة العامة ؟ وتساءل (د . محمد سميد) عن جدوى الاستشهاد بحالات من النظام الأمريكى ، وعن امكانية القول بوجود سياسات علنية وأخرى ضمنية .

رابعا : المعايير الاقتصادية فى تقويم السياسات العامة : قدم (د . رياض الشنيخ) دراسة بهذا العنوان ميز فيها بين الاقتصاد التقديرى والاقتصاد التقريرى مؤكدا أنه فى إطار الأخير - الذى يركز عليه - الأحكام القيمية لا تستبعد تماما فى تقويم النتائج ، اذ يتطلب الحكم برفض نظرية (أو فرض) ما أو قبولها أحكاما قيمية ، غير أن هذه الأحكام القيمية تختلف فى مستواها عن الأحكام القيمية اللازمة لتأييد سياسة عامة بعينها ، ويطرح (د . رياض) الأسس الأخلاقية للسياسة العامة انطلاقا من مفهوم الرفاهية الاجتماعية ، ويطرح هنا : التقويم الأخلاقى ، والبحث عن مشاركة أكبر ، وعن نظام أكثر عدالة ، والسمعى نحو التقدم ، وفكرة الوضع الأمثل وشروطه ، ويطرح بالنسبة للسياسة العامة « مبدأ الاختيار » وارتباطه بالصالح العام ، وبمبدأ الاتفاق أو الإجماع ، وبالمفاوضة الطوعية .

وينتقل (د . رياض) الى دور السياسات العامة فى إدارة النشاط الاقتصادى وتوجيهه موضحا المجالات التى تتطلب تدخل الدولة ، وموضحا

ان أدوات السياسة العامة فى هذا : الرقابة والاشراف من خلال القوانين والتشريع ، وتقديم الاعانات ، وفرط الضرائب .

ويناقش مشكلات صناعة القرار فى السياسات العامة ، مؤكدا على : ضعف التنفيذ « المرتبة » وعجز صانعى القرار عن فهم ديناميكيات النظم المتشابكة فى نطاق مسئولياتهم ، و « مرض السلطة » بمعنى أن « المهارات والقدرات التى تساعد على الوصول للتحكم والسيطرة على الأجهزة ليست بالضرورة هى المهارات اللازمة للنجاح فى الحكم (مقاسا بالكفاءة فى تحقيق الأهداف) » ، وحلل مصادر التحيز فى السياسات العامة وهى : التفاوت فى السلطة والنفوذ بين الجماعات ، والصراع بين الأهداف والأدوات البديلة للسياسة العامة .

وطرح (د. رياض) ستة معايير مستخدمة فى علم الاقتصاد : خفض نفقات ادارة البرنامج ، الكفاءة فى تحديد الهدف والوصول اليه ، كفاءة تخصيص الموارد ، الاختيار بين مبدأ سيادة المستهلك وسيادة دافعى الضرائب ، تقديم البرامج « لا تجلب العار لمستحقيها » ، ومعييار المرونة والتجاوب مع الظروف المتغيرة .

وقدم (د. مراد وهبة) بحثا بعنوان « تقويم الجوانب الاقتصادية فى السياسات العامة » فاجاب على أربعة أسئلة : هل هناك سياسات اقتصادية بالفعل ؟ ما هى خصوصية السياسة العامة فى مصر ؟ من يقوم بتقويم السياسات العامة ؟ وما هى اقترابات تقويم السياسات الاقتصادية ؟

وقد اجاب بأنه « ليس هناك ما يسمى بالسياسة الاقتصادية بل هناك جوانب اقتصادية للسياسات العامة » ، وقد عارضه فى هذا كثيرون ، وأز مصر تنسم بتضخم جهاز الدولة ، ولا يسمح النظام السياسى بأن تكون الانتخابات مؤثرة على السياسات العامة ، وأن المكون الأجنبى مؤثر قوى على السياسات العامة ، وأشار الى تمدد القوميين وتمدد وجهات النظر ، واحترح

استخدام فرق البحث المتعددة التخصصات وتجمع بين الأكاديميين والممارسين ، وقسم اقترايات التقويم الى ثلاث مجموعات : أدوات نابعة من نظرة مقارنة ، النسب مثل الربحية ، واقترايات تدخل البعد الزمني في التحليل .

وشكك (د . أحمد الصفتي) في صلاحية مفهوم الوضع الأمثل : ناقشت (د . هبة نصار) الكثير من المشكلات الفنية المرتبطة بالتقويم في عام الاقتصاد ، وطرح (د . جهاد عودة) التمييز بين التقويم كمشكلة حياة يومية والتقويم كمشكلة فنية ، والتمييز بين السياسة العامة كمفهوم تحليل وكظاهرة ، وطرح (أ . حسنين توفيق) السؤال : ماذا يحدث لو تعارض ما يقرره العلم مع ما هو مقبول اجتماعيا ؛ وفي تطبيقه أيضا ذكر (د . أحمد الصفتي) أن اهتمامات الاقتصاديين تنصب على أربعة موضوعات : الكفاءة والتنمية والعدالة (في التوزيع) والاستقرار .

ومن النقاط المثيرة في البحثين : التقويم من أجل انهاء البرنامج .
والجنب بين الذاتية والموضوعية ، وكيفية حل معضلة الاختيار .

خامسا : المعايير الثقافية في تقويم السياسة العامة : قدم (د . جهاد

عودة) بحثا بعنوان « الثقافة السياسية وتقويم السياسات العامة » حالة الاسلام السياسي ، وقسمت الدراسة الى قسمين : الأول نظري والثاني تطبيقي ، فطرح في الأول بعض افكار « لجنة السياسة المقارنة بمجلس البحث في العلوم الاجتماعية » خصوصا افكار لوشيان باي في كتابه عن السياسة والسلطة في آسيا ، ويميز (د . جهاد) بين العقلانية الزرائعية والعقلانية النابعة من اصول العقيدة ، وبين النماذج الوصفية والنماذج التفسيرية .

وطرح في الجزء الثاني « النموذج التوصيفي الاسلامي لتقويم السياسات » ، فطرح معطيات هذا التقويم ، وقدم السلوك التقويمي للاخوان المسلمين على المستوى القومي وعلى مستوى النشاط المحلي ، ويتوصل الى

القول بأن « المنهج الاسلامي يتبع منظورين مختلفين لتقويم السياسات ...
فعلّ المستوى القومي هناك ميل أكثر نحو التأكيد على مستوى وتوجه
السياسة العامة ، أما على المستوى المحلّ فينتقل المنهج الاسلامي الى مجال
الفعل والنشاط الاجتماعي » .

وقد اثارت الدراسة - عند المشاركين - الكثير من المناقشات المنهجية
والفكرية ، فقد أشار (د السبد غانم) في تعليقه الى غياب « الثقافة »
كمفهوم يعكس معايير التقويم ، وأن الحالة الدراسية تمير عن مواقف
وليست عناصر ثقافية ، وأن دراسة الثقافة السياسية تطرح موضوعين
جديرين بالاهتمام : الأول الصلي الذاتي للاداء مبرا عنه في قياس
الاشباع ، والمعاملة المتساوية ، وعدالة المعاملة . وخصائص أسلوب الاداء ،
والثاني دور القيم في التقويم وكيفية الحركة ، وأشار (د مراد وهبة)
في تعليقه الى ضرورة وضع الاخوان في الاطار العام للحركة الاسلامية ،
والحديث عن « الأيديولوجية » بدلا من « الثقافة » .

وقد تحرّز الجميع من استخدام مفهوم « الاسلام السياسي » ، وطرح
(د علي الدين هلال) عمدة أسئلة تنبى الاجابة عليها : مدى احترام
السياسة العامة للقيم الثقافية ؟ مدى استخدام صانعو السياسة لبعض
القيم ؟ ودور القيم في تحديد دور الدولة والعلاقة بين الدومين العام والخاص ،
وطرح (د أسامة الغزالي) ضرورة وضع الأفكار في الاطار التاريخي
و (أ حسنين توفيق) ضرورة دراسة الاخوان في مراحل زمنية مختلفة ،
خاصة وهم في السلطة وهم خارجها .



وأخيرا لعل المناقشات التي أدرجناها بايجاز على هامش هذا العرض
الموجز تفتح مجالات واسعة علمية وعملية أمام الباحثين والممارسين ، ولعل

الدراسات التي يضمها هذا الكتاب أثري وأعمق من هذا العرض ، فما تتضمنه من تفاصيل وافكار تمكس تخصصا وسعة معرفة ، ونأمل أن يقود هذا العمل إلى مزيد من تحسين السياسات العامة في مصر والوطن العربي .

د . السيد عبدالطلب أحمد غانم

١

الامطار السياسى / الاجتماعى لتغيير السياسات العامة

(الدولة الرعوية فى الوطن العربى)

د. ايليا مريغى

ان المتأمل فى شئون الدولة النامية من حيث سلوكها الاقتصادى يجد أنها مؤسسة ذات صفات متميزة عما نعهده فى الدول التقليدية أو الدولة المعاصرة فى البلدان الصناعية . ان الدولة النامية فى معظم الحالات رعوية ، فهى ربة عمل والميل ، وقد لا يميز عنه أحيانا .

اشكالية الدولة الرعوية تكمن فى أنها أقل استعدادا من مثيلاتها فى الدول الصناعية من حيث مقدراتها وتجهيزاتها وكادراتها أن تلعب دور ربة العمل والميل مع هذا هى أشد حاجة من غيرها الى القيام بمثل تلك الوظيفة ، وهى بقدر ما تعجز عن تأدية تلك المهمة بقدر ما تضعف قدرتها على التحكم فى ضبط السياسات وبقدر ما تتعرض للنخضات الشعبية المناوئة ، الدولة الرعوية اذن فى أزمة عويصة وتشتد حرجا يوما بعد يوم . والمراقب يلاحظ أنه بين الدول العربية من يعانى من مثل تلك الصعوبات الى درجة أن منها من لم يعد باستطاعته الايفاء بديونه الدولية كالسودان ، فاضطرت بعض الدول الدائنة الى اغفائه الجزئى من التزاماته . ومن الدول التى اضطرت أن يلتجئ الى نادى باريس لاعادة جسدولة ديونه مصر والمملكة المغربية . واللجوء الى نادى باريس عبارة عن اعتراف بالتقصير ولا تختاره دولة الا فى حالة عسر قاهر .

لم تصل الدولة الرعوية الى هذا المازق الحرج بين لئلة وضحاها ، بل الأصح القول بأن الوضع يشكل حصاد الارتجال والارتباك والتخبط في السياسة الاقتصادية التنموية على مدى أكثر من ثلاثة عقود من الزمان . وقد بدأت منذ ستين تتراجع قدرة الدولة على التحكم في الأمور العامة فشهدت خروج المواطنين على احترام السياسة العامة واشتد بينهم سلوك مخالف يشار اليه عادة بالاقتصاد الأسود ، بالإضافة الى غيره من السلوك المشط نتيجة لما تسنه الدولة من تدابير اقتصادية غير قابلة للتطبيق .

سوف نحاول في هذا البحث أن نقوم بعرض وتحليل لظاهرة الدولة الرعوية وأزمته مقتصرين على بلدين عربيين متقدمين نسبيا هما جمهورية مصر العربية والجمهورية التونسية . والسبب في حصر المساحة في مثل هذه الصيغة سبب عملي بحث وغير نظري . انى اتوخى في هذا المسلك اثبات الواقع بدقة ، وذلك أننى قد قمت بعمل ميدانى على عدة سنوات في البلدين المذكورين . والقارىء العربى يستطيع أن يقدر بنفسه مدى أوجه الشبه بين هاتين الحالتين والسبلد المعنى به شخصيا ، ان دراسة أو حياتا ، اذ أن الظاهرة الرعوية فى الدولة على درجات ولا تخلو من بعض صفاتها أية دولة من الدول المعاصرة ، عربية كانت أو صناعية عصرية .

ليست التجارة بين مصر وتونس صدفة ، بل تعود فى الأساس الى أن البلدين متشابهين من أوجه عديدة . هناك التجانس السكانى فى كل من البلدين ، ثم نظام الحزب الواحد والتحول عنه حديثا ، ثم النظام الاشتراكى فى الستينات واعادة التناظر الجزئى عنه فى السبعينات ثم زيادة الالتزام بسياسة الانفتاح الاقتصادى والسياسى فى الثمانينات ، خاصة منذ سنة ١٩٦٨ . أضف الى كل ذلك أن نسبة المساعدات الاقتصادية من الخارج لكل من البلدين تكاد تكون من أعلى النسب فى العالم الثالث ، وذلك منذ الخمسينات ، كما أن نصيب الفرد فى كل من البلدين من المديونية الخارجية

متماثل حيث يستقر تقريبا عند حد ألف دولار أو ما ينقص عن ذلك بقليل .

ان الفرض من هذا البحث هو ابراز الظاهرة واسبابها وآثارها ، ولا نبغى بأى صورة من الصور التدليل على القصور أو القضى من طرف أى جانب ، خاصة الدولة النامية عامة ، والعربية خاصة ، قد بايوت تجديت سياسية ودولية كبرى ولا يخلو سجلها من المواقف المشرفة والطولية . لقد تم الكثير من الانجازات القيمة فى دولة ما بعد الاستقلال وإن لم يكن هنا مكان عرض الانجازات ملك فلا بد مع ذلك من التنويه الى البعض منها مثل العمل الضخم فى بناء المرافق الأساسية ، الاصلاح الزراعى خاصة فى مصر ، التقدم الكبير فى انتشار التعليم على مختلف المستويات ، الاهتمام بأعمار الريف ، التحسن فى الوضع السكانى والعناية الصحية ، انماة قاعدت صناعية كبيرة من نقطة انطلاق ضيقة جدا والكثير غيرها .

انما يجب أن لا يعمقنا هذا السجل الهام عن مواجهة الأمر الواقع أو الاعتراف بالصعاب التى تعاني منها حركة التنمية . اننا نعبر الكشف والمصارحة فى مكان الخطر التى يبدو لنا فى تلك الانجازات القيمة من أهم أعمال التنمية والحرص على مستقبل عربى سليم وتجدر الإشارة هنا الى أن الدولة تحاول أن تواجه الأزمة وتقوم منذ مدة بإصلاحات من أجل استعادة توازنها واسترجاع قدرتها فى السيطرة على الأمور العامة .

الاتجاه التحكمى

الطموح البالغ هو من أهم أسباب التعثر فى حركة التنمية التى قد قادتها الدولة الرعوية فهى كمن طلب الزيادة فوق فى النقطة . ولو نحن نظرنا الى هذا الأمر من ناحية عملية نجد أن صاحب الله مد السليم يستوى فى النتيجة مع المفرض . لقد أخذت الدولة ما بعد الاستقلال الكثير على عاتقها بما هو فوق طاقتها بأقدار كبيرة . فهى من جهة ظنت أنه بقدرتها

أن تقوم بتقديم ما يحتاجه المواطن من خدمات تربية وصحية وسكنية ومعيشية ، أى باعالة المواطن اعالة تامة . كما وأنها اختارت أن تقوم مباشرة بإنشاء وتنسيق الأعمال وضبط حركة السوق واخضاعها لمنطقها الرسمي . وبذلك تكون الدولة قد تحولت من أداة حكم وتنظيم الى ربة عمل ، بقصد أن - يمل :لقاصر بما تجنيه من فائض أرباحها فى الاعمال . ولما كان عبء الإعالة ضخما بسبب الارث المشنوم من التخلف على مدى أجيال عديدة ، ناهى تحت ثقله الدولة وأودت محاولتها المتعثرة بقسط كبير من الرجاء الذى كانت تعد به . وسوف نبين كيف تم ذلك بالتفصيل .

فى الدبة الثانية ، يمكن القول أن الدولة الرعوية فى محاولتها أن تفسح ربة عمل ومعيلة أم تكن بريئة كلياً من الميل القائدى السباسب الذى نحا بها فى ذلك الاتجاه . ان الكثيرين من السراة الجدد الذين تسلموا مقاليد الحكم بعد الاستقلال قد تأثروا بصورة أو بأخرى بالأفكار الاشتراكية ائداعية الى أن تتحمل الدولة مسئولية الانتاج كوسيلة فضلى لاجواز التقدم السريع ومن أجل أن تبسط سلطان العدالة الاجتماعية . وقد شجع ذلك الانجاه ما أشاعه علماء التنمية غربا وشرقا من أن الدولة هى الفريق المؤهل والأساسى فى عملية تحقيق تراكم رأس المال فى مجتمعات تخلو من طبقات ثرية كبرى ومن عناصر رائدة فى الاعمال .

ومن جهة ثالثة قد وافقت هذه الدعوات ميول السراة السياسية ومصالحهم فاندفعوا فى تيارها وأعطوه زخما لم يكن وفقا ولا سيما . ومن ذلك أنهم لم يقتصروا على أخذ المبادرة فى ملء الفراغ فأمموا واستولوا على المقدرات القومية بترير وغير ترير (فى تونس اقتصر الأمر بالاستيلاء على الأراضى الزراعية) . وقد أشاعوا أفكار غير سليمة اقتصاديا ، مثل العداء للعمل التجارى على أنه طفيلى ضار كما وأنهم الحقوا صفة الجيف فى كل ما هو خدمات ولا تزال الاجواء الاقتصادية والفكرية متأثرة بتلك الاتجاهات الى يومنا هذا رغم الردة الرسمية الى ما يمكن تسميته

بالرأسمالية المستحدثة. ففي تونس تكاد لا تكف الدوائر الرسمية حائيا عن
حث رجال الاعمال على التجارة ، خاصة التصدير ، في حين كان في الستينات
دايم الدائب التنديد بالتجارة والتجار ناعتين لهم بأذل الصفات . وقد
حصل الشيء ذاته في مصر ، وتم التضيق والحصار التشريعي عليهم وغير
التشريعي . ونتيجة تلك السياسات كان أن نصبت الدولة ذاتها مكان الفرد
ومكان رب الاسرة في صنع القرار في معظم الامور الاقتصادية والمالية حتى
في الجزئيات الاقتصادية منها المتعلقة بتدبير المنزلا . وهذا بطبيعة الحال
امر لا طاقة لمؤسسة عامة أن تتحمله أو أن تجيد القيام به . ما بدت من
القدرة والمناعة . وبالفعل اضر ذلك الموب برب الاسرة ورجل الاعمال
والدولة على السواء ولا يزال .

قد يقال هنا ان الحال في البلدين ، مصر وتونس ، قد تغير منذ
السبعينات على اثر تبني حكومتى هذين البلدين سياسة الانفتاح الافته ادى .
والواقع ان سياسة الانفتاح لم تستطع أن تتخطى آثار سياسة الستينات
بنجاح وظل الكثير من القيود على الاعمال قائما في البلدين كما ظل القطاع
العام مهيمنا حتى اواسط الثمانينات^(٣) وسوف نتطرق لهذا الامر بالتفصيل
في حينه .

ظاهرة ثنائية المجتمع العربي

وما دمنا في معرض بحث الأسباب التي دفعت بدولة ما بعد الاستقلال
الى السلوك الرعوى فلا بد لنا من الاشارة الى ما يمكن اعتباره عاملا
اضطراريا دفع بالدولة في ذلك النهج . والمقصود هنا أن دولة ما بعد
الاستقلال لم تكن مخيرة كليا في سلوكها الاقتصادي ذاك وان كانت لا تبرأ
من الارتباك والانحراف في الهوة حيث كان يتوفر لها بعض المتسارج فلم
تستغف منها .

السبب الموجب والمشار اليه هنا يرتبط بالتكوين الاقتصادي العربي ومجتمعات العالم الثالث بصورة عامة . فاقصد حصل أن المجتمع العربي قد نضع كليا حتى قبل الاستقلال ، للتعامل السوقي حيث أن معظم أشكال الانتاج كانت قد تحولت من انتاج اكتفاء الاسرة الذاتي الى الانتاج المتخصص ولو جزئيا السوق . وبحكم ذلك أصبح مستوى الفرد المعاشي مرتبطا بالقيمة النقدية لانتاجه أو القيمة النقدية التي يستطيع الحصول عليها من السوق لخدمائه أو السلعة التي ينتجها . ووجه الاشكال هنا يكمن في أن السواد الأعظم من السكان لم تكن لهم القدرة على الكسب النقدي الكافي في السوق لتكاليف المعيشة اليومية . ويمود ذلك لأسباب عدة . أولا : تضيق سوق العمل لأعداد كبيرة من المواطنين ممن لا يملكون عقارا أو رأس مال خاص يمكنهم من أن يصبحوا أسيادا لأعمالهم . ثانيا : ان عائد قيمة العمل التي يقوم بها العامل متدنية في معظم الحالات ، حتى أنها قد تكون أدنى من تكلفة تشغيله أو لا تأتي بمردود كبير . وقد يكون ذلك بسبب ضعف في التأهيل أو بدائية في وسائل الانتاج خاصة في الريف . وهذا كله يؤدي الى ندرة في السلع المروضة والى ارتفاع في الاسعار مسببا خلاا اقتصاديا كبيرا . اضعف الى ذلك تزايد التبعية للعالم الخارجي بفعل ارتباط الاقتصاد القومي بالاقتصاد الدولي من أجل توفير المواد الخام والسلع الاستهلاكية والوسيلة والراسالية مما يرفع الاسعار الى المستوى الدولي وهو مستوى ليس في متناول العديد من المواطنين . ومن هنا نجد أن أعدادا كبيرة من المواطنين ظلوا دون مستوى السوق ، فهم منه انما غير قادرين على التعامل معه بما تكسبه أيديهم من أجر .

من هنا نلاحظ تقصير كارل ماركس في فهم الوضع الاقتصادي المتخلف . فهد قد شدد ، متأثرا بالوضع الصناعي الاوروبي ، على حالة اغتصاب صاحب العمل لفائض قيمة منتج العامل . انما لم يتعرض ماركس كما يجب للنقص في قيمة انتاج العامل عن الكلفة ، وهي ظاهرة

منتشرة في بلدان العالم الثالث حيث تندر فرص العمل المعرية، وتنفذ الانتاجية . وانخفاض الانتاجية يعنى أن قيمة المنتج اقل من سعره في السوق أو هي لا تسمح بفائض يذكر للعامل أو لصاحب العمل . ومنه هي أحد أهم أسباب التخلف الاقتصادى . ففي الحالة الثانية ، يكون صاحب العمل في تشغيل المأجور ويسبب ذلك البطالة والانخفاض في الناتج الإسمى أما اذا كانت قيمة المنتج تقرب أو تزيد قليلا عن كلفة انتاجه فإن العامل آنذاك يحيا حياة الكفاف بسبب شحة الدخل المتسوف للتوزيع . أما اذا كانت الدولة هي ربة العمل فانها تستمر في التشغيل وتموئ العمال في القيمة بواسطة التمويل بالمعز ، بما في ذلك من عواقب اقتصادية وخيمة .

ان الكثيرين من المفكرين العرب يستقون النظرة الاشتراكية للتخلف من كتابات ماركس عن المجتمع الصناعى الاوروبى في القرون الماضية في استغلال رأس المال لقوى العمل ، ويضيف أهل اليسار الجاد الى ذلك الآن عامل سوء التوزيع والتبعية الدولية . وتصح هذه الاموال الى نسبة معينة . الا أن مقولة الاستغلال الراسمالى لا يمكن ادراجها كحالة رئيسية لأن الصناعة الحديثة في العالم الثالث لم تكن عند الاستغلال تشكل الا جزءا صغيرا من الناتج القومى والذي لم يكن يزيد على عشرة بالمائة في مصر ، وكان يقل عن ذلك في تونس . أما في الريف فند كان الحال الكبير والمرابى (وأحيانا يجتمع الاثنان في شخص واحد) يس لان عمل الفلاحين ، شركاء كانوا أو عمالا زراعيين الا أن ناتج الزراعة التقليدية يندى بصورة عامة ولا يمكن أن ننسب الفقر للاستغلال وحده ، كما سنرى وفي القطاع الصناعى ، وان كان الاستغلال للعمال ظاهرة شائعة ، فإن قوة تلك المقولة على تفسير التخلف في النمو أو انتشار الفاقة ضعيفة . أولا ، لأن العاملين في ذلك المجال محدودى العدد للغاية فلا تأثير كبير لهم في المجتمع . لأن انتاجية العمال والمديرين أنفسهم كانت متدنية مما يجعل كلفة الانتاج مرتفعة والمائد محدودا . والواقع ان الحال في ما يتعلق بكلفة

الانتاج والمائد المحدود استمر في عهد الدولة الاشتراكية كما كان عليه سابقا لا بل زاد تفاقما .

مقولة سوء التوزيع في الدخل تتمتع بقدر كبير من الصحة والقوة في التفسير ، اذ ان الاقتصاد التقليدي الوسيط غالبا ما يشته فيه سوء التوزيع . فمن حيث هو اقتصاد في غالبته زراعي تقليدي نجد الفجوة في مستوى المعيشة بين الملاك الكبار والصغار كبيرة جدا . حسن التوزيع يحقق عدالة بين المواطنين ويمكن أيضا أن يزيد في الانتاج ، خاصة في حال اخذ الحظوات السليمة كما حصل في مصر عبد الناصر . الا أن استقامة التوزيع بحد ذاتها لا تقضى على الفاقة ما دامت الارض الزراعية غير متوفرة لجميع الحالبين ، وهذه مشكلة لا تقتصر على مصر وتونس بل معظم بلدان العالم الثالث ، ما عدا عدد قليل من الدول مثل سوريا والعراق ، حيث لم توفق عملية التوزيع لأسباب عديدة ليس هنا المجال الى بحثها .

المشكلة الرئيسية بالنسبة للفاقة الريفية لا تقتصر على سوز التوزيع ولا الاستقلال ، بل أيضا وبالدرجة الأولى على أسلوب الانتاج البدائي . فالوضع الزراعي المذكور أعلاه لم يكن نظاما رأسماليا بل نظاما تجميعيا بدائيا . فقد أتاحت لعدد من الناس تجميع مساحات كبيرة من الارض فاستغلوها استغلالا بدائيا غير رأسمالي يركز على العائلة الفلاحية الاجيرة بوساها المتأخرة (٢) . ولم تستغل الارض استغلالا رأسماليا يعتمد على الادارة والتكنولوجيا المعاصرة الا يستفاد من قوة تجميع رأس المال (الحيازات الكبيرة ، ولا من ما يوفره من امكانيات استغلالية فنية عالية الانتاج . فالنبي حصل في المرحلة تلك مجرد تجمع الملكية أو تراكم رأس المال ، أما وسيلة العمل فقد ظلت بدائية تركز على العائلة الفلاحية كما كان عليه الامر سابقا . أي الذي حصل هو تراكم رأس المال واستمرار وسائل الاستغلال السابقة المتمثلة بالوحدة الانتاجية الصغيرة من الارض يشغلها فلاح وعائلته ولكل علاقة متناسقة من هنا كان المالك مكتفيا بالاستحواز

على القيمة الصغيرة التي كان يحققها الفلاح العامل ، ولم يسع لزيادة الانتاج الزراعي بالوسائل الادارية والفنية المتاحة مما كان من شأنه ان يزيد في الثروة الزراعية وأن يقدم دفعة كبيرة للصناعة القومية من حيث ان هذه الاخيرة غالبا ما تبدأ من قاعدة زراعية .

لقد شكلت قيمة العمل الفائضة منطلقا خاطئا لبناء فلسفة تنموية واصلاحية ، فهي في الاساس فكرة ذاتية واعتباطية لا يمكن تحديدها الا من منطلق ذاتي . ان كل امره ينظر الى الفائض من زاويته ، فبينما يعتبر احدهم جزءا من الناتج فائضا يعتبره الآخر من ضروريات الحياة ، والعكس بالعكس . ونسأل هنا : هل ما يعتبره المالك للارض فائضا يتفق مع ما يعتبره الفلاح فائضا ؟

فالفلاح كعامل من حقه أن يعتبر كلفة معيشتة اضعاف ما يقدرها غيره وذلك بأن يشمل من ضمنها السكن اللائق ، الحبة الصحية ، التعليم ، الماكول العالي في القيمة الغذائية ، والترفيه . وكل هذه امور نسبية . فهل يتفق صاحب الارض مع الفلاح في الرؤيا تلك . والمعروف ان هذا الخلاف في الرؤيا مشكلة مزمنة في الاتحاد السوفييتي حيث المفروض أن تسود الاعتبارات الماركسية . نعلم ، في الواقع ، أن هناك خلافا مزمنيا بين ما يقدره العامل كقيمة لعمله في الاتحاد السوفييتي وما تقدره الدولة ربة العمل . فمن هو المؤهل من الناس كي يحكم في الامر بين الصائل والقيم على العمل ؟

الخلاصة ، ان فكرة الفائض من عائد العمل فكرة زائفة لا تثبت عند التحليل .

ان اقتصار المعادلة الانتاجية على العمل وصاحب العمل (رأس المال والعمل) نظرة ضيقة الأفق ولا تؤدي الى وضوح الرؤية . فالانتاج فعل اجتماعي تعاوني تتضافر فيه الجهود مما يجعل الحاصل أكثر من مجموع

ما يقدمه كل فرد على حدة (*) ومن هنا لا يمكن اعتبار الربح استقلالا بل مكسبا كالاجر وفرته عملية التعاون الجماعي كمائد عمل ، لا خطوة وامتلأنا ، ويصح الأمر ذاته في الاجور المرتفعة فهي ممكنة بفعل المكسب المرتفع الناتج من التعاون والتكامل الجماعي ، هذا طبعا في غياب حالة القهر وهي حالة سياسية لا اقتصادية . ان تقدير قيمة العمل والانتاج مصطلح اجتماعي واتفاق ، وتتداخل فيه عوامل العرض والطلب ، ومستوى التكنولوجيا والتأهيل ، وفكرة المشروع والمبادرة والتنظيم والنفوذ السياسي وتوزيعه وطبيعة نظام الحكم . من الممكن الاضفاء على كل من هذه هذه التغيرات قيمة كمية معينة مختلفة ، انما ليس من الممكن تجاهل أي واحدة منها أو اختزال المبادلة كما فعل ماركس واليساريون .

ومن هنا نرى أن من أسباب التخلف الرئيسية في مجتمع ما بعد الاستقلال والانتاجية التدنية ووسائل الانتاج البدائية وندرة أهل المبادرة لا الاستغلال وسوء التوزيع وحدهما . الا أن السراة الجدد ، أسياذ الدولة الرعوية ، قد شطوا وساروا في الطريق التي مهدها ماركس دون تساؤل معتبرين قضية التنمية مسألة بنوية وأخلاقية في الدرجة الاولى فأجهزوا على صاحب العمل . معتبرينه مستغلا ومضرا بالمجتمع بدلا من أن يعالجوا أصل المشكلة من تدنى الانتاج وندرة أصل المبادرة ، ونقص الخبرة في التنظيم والتصريف . ففي حين كان ينتظر منهم أن يشجعوا رجال الأعمال ويعملوا على تزايد أعدادهم ، ضيقوا عليهم الخناق متجاهلين أنهم قيمة نادرة يفتقدها العالم الثالث . ولم يفتحوا لهم الطريق ثانية في مصر وتونس في السبعينات الا بعد أن كانوا قد الحقوا بهم أشد الاذى وفرقوا عملهم .

عندما قامت الدولة ونصبت ذاتها مكان رجال الاعمال واجهت طبعا مشكلة تدنى الانتاجية والجودة وغيرها من المشاكل فاتجهت نحو تغطية الفارق بين قيمة المنتج وكلفة انتاجه بدعم العجز الحاصل في القطاع العام

من خزانة الدولة ، مما أدى بدوره الى عجز في الميزانية والى المديونية الخارجية فالى ندرة رأس المال المتوفر للاستثمار فالى الانكماش الاقتصادى فالى البطالة فانخفاض الانتاج من جديد فالاعتماد على الفرير ، بالاختصار الى التعثر والتأزم وتزايد مستوى التبعية . وقد رأت الدولة ذاتها مضطرة - من اجل أن تقي بالتزاماتها - أن تلجأ الى اغتصاب حق الغير كما سنرى .

لقد واجه المخطط الاقتصادى العربى عند شروعه فى العمل مبدئين :
المبدأ القائل بسلب المستثمر للفائض والمبدأ القائل بنقص الناتج ، فتبنى المذهب الاول وقام بالقضاء على صاحب العمل من أجل تقادى سلب الفائض المزعم فوقع فى النقصان بصورة متزايدة ، واضطر لدعم العجز فى القطاع العام وأيضا دعم المستهلك الذى ظلت قواه الشرائية متدنية وعاجزة عن مباشرة الكلفة .

بالاختصار ان المجتمع الذى واجهته دولة ما بمصد الاستقلال هو فى الواقع مجتمعان ، واحد أعضاؤه قادرون على التعامل مع السوق ، وهم الجزء الاصغر ، وآخر قدرة أعضائه الشرائية دون مستوى السوق ومنتهوهم لا يجلب عائدا مجزيا . وهذه الثنائية فى المجتمع اخطر وعلاجها أصعب بكثير من ثنائية أخرى نعرفها فى العالم الثالث وهى الثنائية المتجسدة بتواجد قطاع من السكان يعمل داخل السوق وقطاع قائم خارجه ، ولتسمى الثنائية الأخيرة هذه ثنائية المركز والاطراف تمييزا لها عن ثنائية انتاجية السوق .

ثنائية المركز والاطراف حالة سابقة زمنيا لثنائية انتاجية السوق وسبب حدوثها غالبا ما يكون تعرض جزء من اقتصاد مجتمع تقليدى لاقتصاد خارجى ، غالبا استعماريا ، فينشطر المجتمع الاقتصادى الى مجتمع يتعامل بالنقد وآخر يقرم على الاكتفاء الذاتى وحالة الكفاف ، ومعظمه فى الارياف . والعبء الاقتصادى على النظام السياسى فى مجتمع ثنائية المركز والاطراف

أخف وقما منه في نظام ثنائية انتاج السوق ، وذلك لأن السواد الاعظم من المواطنين في الاطراف ينتجون ما يقتاتون به انفسهم ، كما وانهم يمدون الى درجة محدودة المركز - المدينة بالمؤن الغذائية .

يختلف الوضع في ثنائية السوق الانتاجية . هنا نجد تحول الانتاج الزراعى من الانتاج المتنوع القائم نسبيا على الكفاف الى انتاج سوقى نقدى متخصص . وينتج عن ذلك بضمة أمور : أولا يتحول العاملون في الريف الى الاعتماد على سوق المواد الغذائية لمدم بها كمستهلكين ، نظرا لتخصصهم في الانتاج الزراعى من أجل السوق الداخلية والخارجية معا . والجزء الآخر منهم ينتقل الى المدينة طالبا العمل والمسكن والغذاء فتتزايد سكان المدن بصورة غير متناسبة وتتزايد احتياجاتها ومطالبيها . والظاهرة هذه من شأنها أن تضاعف الضغط على السوق لتوفير الغذاء ، في حين ان الانتاج المحل منه في تناقص او في ركود ، ومن هنا الحلل بين العرض والطلب من جهة ، ومن جهة أخرى الحلل في الميزان التجارى بسبب اللجوء الى استيراد الغذاء . والتزايد الكبير في عدد السكان تزيد الوضع تفاقمًا . ثالثا ، تتضخم أعداد المواطنين الذين يعيشون داخل السوق ويعتمدون عليه وهم دونه مستوى . ومن هنا المفارقة ، أى الحلل بين التبعية للسوق وعدم القدرة على التعامل معه . وتتضخم أعداد هؤلاء لأن انتاجية المزارعين الذين تحولوا الى منتجين للسوق تظل في مستوى انتاجية الكفاف وغير ملائمة لمستوى المعيشة القائم في القطاع المتقدم ، وذلك أن أساليب ووسائل الانتاج لم تقدم تكنولوجيا لتتجانس مع الاقتصاد السوقى المتقدم . كذلك يظل معظم المهاجرين من الريف الى المدن في مستوى معيشى متدن لفقدان فرص العمل أو لأن عملهم يدوى غير مؤهل فتزداد أعداد أهل الكفاف من العمال الحضريين غير المؤهلين والعاجزين عن سدد رقمهم داخل المجتمع السوقى لتدنى قوتهم الشرائية والانتاجية .

السؤال هو كيف تعاملت دولة ما بعد الاستقلال مع ثنائية السوق الانتاجية المذكورة ؟ مما لاشك فيه أن مسئولية الدولة قد تضاعفت من حيث أنها وجدت ذاتها مضطرة لتوفير الغذاء والعمل والمسكن لأعداد متزايدة قابعة في المدينة تنتظر الفرج وإلى المقصرين في الأرياف أيضا ، ولو إلى حد أصغر . ما هي الوسائل التي اتبعتها الدولة لتحمل هذا العبء ؟ هل اختطت نظاما اقتصاديا واحدا أو نظامين ؟ الواقع ان الدولة تقدمت بمشروع واحد يشمل أهل الكفاية وأهل الكفاف دون تمييز . أولا ضربت القادرين من أهل السوق ومعظمهم من الذوات واستولت على الجزء الأكبر من ثرواتهم . ثم سنت سياسة واحدة لأهل السوق ولبن هم دونه ، وهي سياسات مفروضة أن تكون مستوحاة أصلا من حاجات أهل الكفاف . فمطلق الدولة الرغوية تجاه التخلف المنقش في المجتمع هو وقاية القادرين عن طريق سياسات تتحمل الدولة بواسطتها الفرق بين القدرة الشرائية المتدنية للقاصرين وبين كلفة السلع والخدمات وأسعارها في السوق . ومن تلك السياسات سياسة الدعم والأسعار الجبرية والتسليم المجاني ، والتوظيف الزائد عن الحاجة ومظهر الخطورة في هذا النهج ليس في تحمل أعباء أهل الكفاف بل في تصميم السياسة الوقائية هذه على جميع أفراد الشعب القادرين منهم وغير القادرين . وكما هو منتظر أدت تلك السياسة إلى تفاقم الخلل المذكور وتزايد العبء المالي على الدولة التي تحولت إلى معيلة ، وكى تعمل حاولت أن تصبح دية عمل .

خصائص الدولة الرغوية وميزاتها

من الوجهة السياسية نجد أن الدولة الرغوية تصنف بالمرورية الشديدة والسلطوية وقد تعتبر مثل هذه الصفات ملازمة للوظائف التي اعتمدها الدولة من حيث الرعاية وتبني الأعمال . فكون الدولة رية عمل يصر في أطرافها مقدرات هائلة لابد من حمايتها بسلطان شديد كي تمنع

التداول عليها أو منافستها . كذلك وظيفه الرعاية تقتضى سلطانا شديدا من اجل الحفاظ على توزيع الثروة القومية وضبط من تخول له نفسه الخروج على الاتجاه الرعوى ، وهذا أمر لا يستقيم ما لم يرافقه العنف أو التهديد بالعنف فيستكن القادرون ويتقبلون الامر الواقع المؤدى الى تدنى مكانتهم الاقتصادية والاجتماعية . بالإضافة الى كل هذا ، تحتاج الدولة الرعوية الى جهاز ادارى كبير يمكنها من القيام بأعباء الاعمال والرعاية . رغم أن الدولة تتصف بالسلطوية ، أو بسيادة أخرى ترافقها ظاهرة الاستبداد ، لا يمكن اعتبار الاستبداد ظاهرة فى النظام تقتصر على النظام الرعوى . فى الوقت ذاته ، نجد أن التحول عن الرعوية فى النظام السياسى قد يرافقه تحول نحو الديمقراطية . ذلك أنه لابد للدولة التى تتخلى عن جزء من أعمالها الاقتصادية ، والتى تشجع القطاع الخاص ، من أن تقوم بتشريعات جديدة تزيد القيود الى درجة معقولة عن التعامل الاقتصادى وتعطى رجال الأعمال حرية التصرف . ويرافق ذلك الاتجاه تسامح حذر لتشكيل الأحزاب والعمل السياسى ، وهو من باب اثبات النية الحسنة واقتناع رجال الأعمال أن شينا من التعددية السياسية متوفر فى النظام الجديد طبعاً ، بإمكان رجال الأعمال أن يتعايشوا مع نظام مستبد ، الا أنهم غالباً ما يتوجسون خيفة من أن يكونوا معزولين وجها لوجه امام حاكم مستبد لا ضابط لسلوكه : فعليا أو دستوريا .

ان التسهيلات المادية التى يقدمها الحاكم المتحول عن الرعوية كثيراً ما تفسرى رجال الأعمال وتصرفهم عن الإصرار على سيادة القانون والديمقراطية . وهذا هو أحد الاسباب التى تفسر البطء فى التحول الى الديمقراطية فى الانظمة التى تبدأ فى الانفتاح الاقتصادى والبطء يزداد لسبب آخر هو اضطراب السراة الحاكمين الى اتباع سياسة الحزم والقسوة . عند تراجعهم عن سياسة الرعاية المتماثلة بالدعم وتحمل المصاريف . ذلك أن من شأن سياسة التراجع تلك أن تبحث على التحركات الشعبية المناوئة .

ولا نشارك بعض الباحثين لأمريكا اللاتينية والقائمين ان التسلطية authoritarianism ظاهرة توافق مرحلة التصنيع المتحول من الانتاج الموجه للسوق المحلية الى الانتاج المتوجه للتصدير . ذلك لأن سياسة الشفاعة مرافقة للتراجع عن النهج الرعوى عامة ولا يقتصر الامر على ضبط العمال الصناعيين . ان أهل الكفاف وأكثرهم من غير العمال الصناعيين ، والاحداث من الشباب القلق من فئات أهل الكفاية ، هم أكثر العاملين على الاضرابات التى تتبع سياسة التراجع عن الرعاية الرسمية لهم والحماية تلك ظاهرة شائعة الاطراف تقتصر منها بالقول أن الانفتاح الاقتصادى فى مصر واقته انفتاح سياسى وحصل المثل فى تونس فى شىء من التباطؤ الى أن ظهرت حركة نوفمبر ١٩٨٧ .

ان سلوك رجال الاعمال فى العالم الثالث تجاه نظام الحكم يتصف بالفوضى والالتباس ambiguity . فمن جهة ، هم يرغبون فى نظام تم فيه سيادة القانون ويتوجسون خيفة من نظام يضمهم فى موقع منعزل دون نصير فى مواجهة السلطة ، ومن جهة أخرى ، يدون استعدادا كبيرا لتقبل النظام المستبد اذا ما أظهر هذا تحيزا نحوهم فى سياساته الاقتصادية . وهم فى كثير من الحالات يحاولون التأثير على النظام السياسى ، بفض النظر عن شكله ، وذلك توقفا ان يدعمهم ويمدهم بالمساعدات والامتيازات المختلفة مباشرة كانت او غير مباشرة . الا ان نصيبهم من نظام الحكم المستبد يظل ضئيلا ، لأن معظم الانظمة فى مجتمعات الفاقة الثنائية تطمح فى الاستيلاء على المكاسب والامتيازات الاقتصادية التى يتمتع بها رجال الاعمال واصحاب الثروات من أجل تمويل البرامج الرعوية ولأسباب عقائدية وسياسية لذلك لم نعرف فى الدول العربية الرعوية ذات النظام الفردى فى الحكم من تحيز بالتزام نحو رجال الاعمال او القطاع الخاص . انما الذى شاهدهناه هو الاستئجاد بالقطاع الخاص بعد التمثر من أجل إعادة التوازن والسياسية للوضع الاقتصادى المتردى . فالحاكم الذى يستطيع الايفاء بالرعاية ، وعجز

نظامه الاقتصادي عن التادية اللائقة شعر بأن تقصيره الاقتصادي قد اثر على شرعيته السياسية وأضعفها ، فحاول الخروج من المازق .

والذي يدفع أحيانا النظام الرعوى التحول نحو الانفتاح على التشجيع المتحفظ لرجال الاعمال هو الرغبة في التخلص من اعباء السياسة الاقتصادية الرعوية واستحالة الاستمرار بها : الا أن الحاكم المتجه نحو الانفتاح الاقتصادي يمكنه أن يحافظ على الجزء الأكبر من المركزية والسلطوية دون أن يواجه معارضة أو نفورا من الاعمال هو الرغبة في التخلص من اعباء السياسة الاقتصادية الرعوية واستحالة الاستمرار بها . الا أن الحاكم المتجه نحو الانفتاح الاقتصادي يمكنه أن يحافظ على الجزء الأكبر من المركزية والسلطوية دون أن يواجه معارضة أو نفورا من رجال الاعمال ، لأن هؤلاء غالبا ما يفرضهم سياسة الانفتاح المتحيزة نحوهم . ويرون من مصلحتهم أن يلقوا مع الحاكم في اتباع سياسة الشدة لردع الحركات المقاصمة ووسع جد لعزم الاستقرار بما فيها من ضرر لمصالحهم . ونلاحظ في الدول العربية مثل مصر وتونس أن الإنفتاح الاقتصادي في السبعينات لم يحصل من البيادات أو بورقوية رؤساء ديمقراطيين ولا من البلدان أنظمة ديمقراطية وإن كان الانفتاح قد سجل خطوة في ذلك الاتجاه . إن المصالح الآنية لرجال الاعمال تحجب عن انظارهم أهمية سيادة القانون بالنسبة لهم ولمصالحهم في المدى البعيد ، ولا بد لرجال الفكر المتيقظين من إبراز مثل هذا الامر لرجال الاعمال ، لأنهم حلفاء طبيعيين في طلب الحريات الديمقراطية . ومن هنا ضرورة قيام أهل الفكر بالتخلص من روح العداء المتفشية نحو رجال الاعمال .

إن الظاهرة السلطوية في البلدان العربية سبقت التحول الانفتاحي فالذي شاعدها في مصر وتونس في أوج النظام الرعوى هو تدجين الحركة السالفة والسيطرة الحكومية عليها وهكذا تكون ظاهرة الاستبداد قد رافقت سياسة بدائل الاستمرار ، قبل التحول الانفتاحي وتجد فيما يستند أن

الانتفاضات الشعبية التي وقعت في البلدين ضد التراجع عن السياسات الوراقية كانت أشبه بالمفوية ، ومن قبل قاعة عرضة من الشعب لا من النقابات العمالية ، وإن كان لتلك دور في سرعة أو بطء التحول المذكور . والملاحظ أنه في الثمانينات رافق التحول نحو الانفتاح الاقتصادي مبادرات في طريق الديمقراطية التي تزايدت أهميتها في عهد مبارك وبن علي ، خليفتهما السادات وبورقيبة على التوالي . وإن دل ذلك على شيء فعلي أن سياسة الشدة في المرحلة الانفتاحية متذبذبة وتخضع لوتيرة التقدم والتراجع ، بخلاف الوضع في ظل النظام الرعوي المتشدد .

من المفارقات الهامة في الدولة الرعوية أن تمتعها بسلطات ضخمة يبرزها في مظهر القوى المقتدر في حين أنه يعجب عن الانظار مكانه الضعيف فيها . فالدولة الرعوية دون شك سلطوية متجبرة ، إلا أنها أيضا ضعيفة مقصرة . إن قوة الدولة الرعوية تكمن في انفرادها بسلطة تفريع القوانين واصدار القرارات والاوامر وأخذ الاجراءات الامنية أي أنه بقدرتها اتباع أى سياسة ترتأى اتباعها ، إلا أن قدرتها على تنفيذ تلك القرارات والسياسات محدودة للغاية ، اللهم إلا في الامور الامنية التي لا يمكن رأس الدولة أن يتهاون فيها . وهكذا في حين أنه بإمكان الدولة أن تسكت من يعارضها وتزجه في السجن أو المنفى إلى ما شاء الله ، فهي عاجزة عن تنفيذ سياستها المتعلقة بالتداول في النقد الاجنبي مثلا ، أو عن التزام المواطنين بقوانين البناء ، أو رفع انتاجية شركات القطاع العام ، أو تحصيل الجزء الأكبر من مستحقاتها من الضرائب وإلى غير ذلك من أمور قد نمر عليها ثانية . ومهما تكن أسباب ذلك القصور ، فإن الدولة الرعوية تظهر بمتنهر الجسد المعون فهي من جهة ، ذات عضلات كمضلات الجبابة ، ومن جهة أخرى هي طرية المود كالطفل .

فالسلاطان جبار في الشؤون الامنية والسياسية وقاصر في معظم ما يتعلق في تدبير أمور المنزل الاجتماعية والاقتصادية . ومن هنا يمكن

القول أن حرية السراة واستبدادهم فى صنع القرار وتنفيذه لا يمكن إطلاقها على الدولة الرعوية بصورة شمولية ، بل هى تصح فى قطاعات وتخطى فى قطاعات أخرى .

أن من أهم أسباب تراجع الدولة الرعوية عن الهيمنة على الاقتصاد القومى وفرض البرامج الوقائية هو تيقنها ، بعد خبرة امتدت طويلا ، من الضعف الجزئى فى تكوينها كمؤسسة وعجزها عن أن تقى بالوعد السفى لوحث به أمام الجماهير . وكان من اجراءات ذلك أن بدأت الدولة تشعر بفتت ما كانت تحوز عليه من شرعية فى أعين المواطنين . فالواقف فى مكان القادر دون أن يكون له القدرة على الاداء لا يستطيع أن يحافظ على احترام الناس له . وهكذا شعر بعض السراة الحاكمين بأن الانسحاب من مواقع القوة المزعمة قد يقيهم من عواقب ضياع الشرعية وانصراف المؤيدين عنهم . وهكذا تكون قد انقلبت المفاهيم من حالة كان يعتبر فيها السراة أن الاستجواز والسيطرة على الاقتصاد القومى إنما هو مكسب للقوة السياسية فى الدرجة الأولى الى قناعة مفادها أن الاستجواز عالة عليهم ومضيمة لمقامهم وشرعيتهم السياسية .

ان المفارقة الغريبة هنا تكمن فى أن السراة الحاكمين عندما فرضوا سلطانهم على الاقتصاد القومى كانوا يرون فى ذلك دعما وكسبا سياسيا لسلطانهم كيف لا وقد أصبحوا يجمعون فى أيديهم معظم مقدرات البلاد يتصرفون بها كيف ما شاؤوا ويضعون فيها الانصار والمؤيدين . وجه الضربة هو فى أن تصبح أماكن القوة هى ذاتها مكن الضعف .

من خصائص الدولة الرعوية الأخرى ومشاكلها أنها تنتهج سياسات مغلطة بمعنى أن السياسات المقصود بها أن تؤدى الى تحقيق غرض ما تؤدى فى الواقع الى نقيضه وسوف نمر هنا على بعض تلك السياسات ولو بمجالة .

لقد اخطت الدولة سياسة بدائل الاستيراد في الستينات ، في مصر وفى تونس ، من أجل تحقيق الهدف السياسى القومى كالتحرر من العالم الخارجى وانباء الاقتصاد القومى والقضاء على البطالة وتجنب الحاجة الى العملة الصعبة النادرة . وبالفعل اتسعت رقعة القاعدة الصناعية القومية بصورة ملحوظة الا أن الأغراض المقصودة لم تتحقق . بعد عشر سنوات من سياسة بدائل الاستيراد ، زادت التبعة الاقتصادية فى مصر وتونس من عدة أوجه : زادت كمية الاستيراد بدل أن تنقص ، خُسر فى المواد الخامائية والسلع الوسيطة كما زادت المديونية تجاه العالم الخارجى ، طبعاً من العملة الصعبة . وفشل التوسع الصناعى فى استيعاب الفائض فى العمالة وارتفعت نسبة البطالة الصريحة والمقنعة فى البلدين . لم تستطع سياسة بدائل الاستيراد أن تضيق السوق المحلية ولا أن ترفع نسبة الصادرات من السلع المنتجة قومياً .

كان هدف الدولة الرعوية أن تحقق المساواة . أن تقدم الخدمات الصحية ، والتعليم ، والسكن ، والعمل . وقد حصل بالفعل ، خاصة فى الريف المصرى ، ان سياسة الدولة حققت مزيداً من المساواة ورفعت مستوى الآلاف من الفلاحين ، بينما فى تونس لم توفق الدولة فى اختيار آليات الإصلاح الزراعى فاضطرت أن تتراجع عنه فى آخر عقد الستينات . ثم ان سجل الدولة الرعوية فى تقديم الخدمات والسلع الاستهلاكية بأسعار فى متناول يد عامة الشعب أمر لا يختلف فيه اثنان . وعلى سبيل المثال لا الحصر ، جعل التعليم فى متناول الجميع بالمجان . وبالإضافة الى ذلك وفرت الدولة وجبة طعام للطلاب ، وفى الجامعة منحت الحكومة التونسية ، ولا تزال ، منحة لكل طالب دون تمييز تكفى أحياناً لمعيشة عائلته بأكملها من محدودى الدخل . وفى مصر . تهب الدولة الطالب الجامعى مساعدات مختلفة مثل السكن والغذاء المدعم .

لا يمكن لأحد من الناس أن ينكر ما حقته الدولة الرعوية في تقديم الخدمات الإنسانية لعامة الناس فأين هو إذن وجه الإشكال ؟

ليس وجه الإشكال في تقديم الخدمات الأساسية للفئات المحتاجة من الشعب ، بل في انتهاج مسلك من أجل تحقيق ذلك الغرض من نتائج تحقيق العجز عن الاستمرار في تقديم المونة أو العجز عن تقديمها بصورة سليمة . ويعود ذلك في الدرجة الأولى الى الطموح البالغ عند المخطط ، ونزغته نحو التحكم المطلق على كل كبيرة وصغيرة بالإضافة الى سوء عملية التنفيذ . الطموح في الخدمة العامة ليس عيبا ، بل هو في الحقيقة مصدر اعتزاز وحسرة في آن واحد . فمن الفخر أن نرى زعماء البلاد يعبرون المدالة الاجتماعية أسبقية في اعتباراتهم السياسية . أما مصدر الاسى فهو في أن نرى الحلم يذوى ويضيع في متاحف الدولة المتشعبة الاغراض والمتفاوتة الامكانيات . فيتحول الرجاء منها الى قنوط والاعتماد عليها الى فاقة . فمن آفات الطموح البالغ الارهاق السريع وقصر النفس .

• مما لا شك فيه أن الغرض الذي سمت اليه السياسة الرعوية كان بعيد المنال ، مع هذا كان بالمستطاع تحقيقه الى درجة معقولة لو أن الدولة الرعوية لم تختار سياسة تقديم الخدمات الرعوية والسلع المدعمة لكافة فئات المجتمع دون تمييز بين القادر منهم والمحتاج . وتلك سياسة نهجت عليها مصر وتونس على السواء . وفي مصر بدأت الظاهرة مع بدء النظام الرعوى ، حيث كنا نجد مثلا أن الخدمات التعاونية التي كانت تقدمها الدولة للعلاح الصغير في الستينات كانت هي ذاتها التي يستفيد منه كبار الملاك . واستمر الوضع هكذا في معظم الخدمات الاخرى التي تكاثرت وتضاعفت ، كالتلفون والدواء والحبز والماء والكهرباء والكثير غيرها من السلع المدعمة . ومن الخدمات يبرز بصورة خاصة التعليم في مختلف مراحله في مصر وتونس على السواء وبالطبع أدى ذلك الى إلحاق الضرر بالقياسات المحتاجة ، كون الكم المتوفر من الثروة القومية للتوزيع محدودا وبالتالي ظل

المروض من الخدمات دون المستوى المطلوب أو الكافي الحاجة ولعل الثنات من أهل الكفاية لم تكن أقل تضررا من الفئات الدنيا وذلك لأن الدولة قامت بشيء من المبادلة واعتبرت أن تقديم الخدمات الأساسية دخل غير مباشر للفرد وبالتالي حافظت على انخفاض المرتبات وغيرها من مصادر الرزق ، في حين أنها لم تستطع أن تعوض هؤلاء بالكمية الواجبة من السلع والخدمات المذكورة .

ولناخذ بضمة أمثال على ذلك شيء من التوسع . أولا ، سياسة التعليم ، وهي إحدى سمات السياسات التي لا يخلو السجل نبيها من انجازات قيمة . فالنظام الرعوى قد وضع فعلا القاعدة الشعبية التي حصلت على خدمات التعليم وذلك على جميع المستويات .

لقد قامت سياسة الدولة الرعوية في كل من مصر وتونس على ايهال التعليم بالمجان ، وعلى جميع مستوياته ، الى كل مواطن في السن الدراسية . وفي هذه السياسة عقدة أساسية ، أولا ، انها تراعى مبدأ المساواة والمدالة الاجتماعية ، اذ أنها عاملت العائلة المقتدرة مثلها مثل العائلة المحتاجة . فالدولة بذلك تنفق على الفنى والفقر بالتساوى وهذا ما لا يصح مبدئيا في دولة تدعى المساواة في شريعتها والشحة في مقدراتها . ثانيا ، السياسة الى زيادة الانفاق الحكومي على التعليم لتوفير المياني المدرسية والجامعات وتجهيزاتها وحيثات التدريس . ولما كانت القاعدة التي ابتداء منها النظام التربوى متدنية أصلا ، كان على الدولة أن تسد فراغا واسعا جدا هو حصيلة أجيال عديدة من الاهمال . ومن هنا فقد أضافت سياسة الانفاق على القادرين عبئا مضاعفا على خزانة الدولة وهي في أمس الحاجة الى الموازنة بين الانفاق على التعليم والدخل العام المتوفر لديهم هذا من جهة ، ومن جهة أخرى ما زال تدنى المستوى التعليمى مذكلة كبرى لما يشوبه من عجز في التمويل فنرى مثلا في تونس ومصر بعد ما يقارب من ثلاثين سنة من السياسة الرعوية أن المدارس غير متوفرة لجميع الطلبة فيلجأ النظام الى

تقصر فترة الدراسة اليومية كي يتيح المبنى الدراسى لأكثـر من دورة فى اليوم ، وفى بعض الاماكن المكتظة سكانيا فى مصر تصل الدورات الى ثلاثة . ومع ذلك يظل عدد الطلبة فى الحصـة الواحدة كثيفا يصل أحيانا فى مصر الى مائة طالب ، وطالبة فى مستويات ما قبل الجامعة وأكثر من ذلك على المستوى الجامعى .

ثانيا ، نجد أن ضغط الاتفاق على التعليم قد أساء الى المدرس والمدرسة والـطالب معا ، ويصح القول ذاته فى الجامعة . أساء الى المعلم لأن الدولة عندما واجهتها الكلفة الباهظة لميزانية التعليم عجزت عن أن تقدم للمعلم أجرا مجزبا فحرمته من حقه فى عائد العمل . ثم أنها لم تستطع أن تجهز المدارس والجامعات بما هى فى حاجة اليه من معدات ومختبرات وتجهيزات مختلفة . فالمدرس تضرر ماديا وتسرب ذلك الضرر الى معنوياته وأدائه فى العمل ، والطالب تضرر من الاداء المحدود للمعلم ومن عدم توفر المستلزمات الضرورية للتعليم وكى يعوض نفسه عن دخله المتدنى فرض المدرس على طلبة الدروس الحصرية وأهمل الحصص الدراسية الى حد كبير .

من المنتظر أن يكون ثمن تصميم نظام التعليم على بلدان فى الاصل مختلفة باهظا هذا أمر لا بد من الاقرار به وبأنه فى النتيجة سوف يعد من تحيىق الهدف المرسوم . الا أن سياسة الدولة ساعدت بصورة رئيسية فى تفاقم المشكلة . أولا ، فى مخالفتها لمبادئها فى العدالة الاجتماعية حين سادت التاذر مع القاصر فى المعونة . ثانيا ، فى الاصرار على مبادئها الداعية الى أن التعليم هو مسئولية عامة ، أى يقتصر تقديمه على الدولة ، ومن ثم الحد البالغ من دور الافراد والمؤسسات غير الحكومية فى تحمل جزء من عبء التربية القومية .

ففى تونس حتى يومنا هذا يندر وجود المدارس الخاصة ، فى حين أنه ليس هناك أى جامعة أهلية . وفى مصر حيث سمحت سياسة الانفتاح فى

دخول الخواص مجال التعليم ، نجد أن وزارة التعليم تتدخل بشكل فاضح في إدارة تلك المدارس وتفرض القيود عليها وتمنعها من التدخل ما تحتاج إليه من الرسوم المدرسية كما ترى . وقد سمح وزير التعليم لهذه المدارس بأن تزيد المصروفات (الرسوم) بخمسة بالمائة فقط ، هذا مع العلم بأن مستوى التضخم المالى فى مصر لم يقل عن ٣٠ بالمائة منذ أكثر من عشر سنوات . وتؤيد الصحافة الرسمية والمعارضة على وجه السواء الوزير فى تلك السياسة المتشددة بحجة حماية ذوى الطلاب من الاستغلال . ولم تراع هذه النظرة أمر حماية المعلم من الاستغلال وهو الذى لا يمكن أن يحصل ، بموجب هذه السياسة ، على أجر مجز .

إن تطبيق قواعد العمل فى القطاع التعليمى العام على القطاع الخاص يكاد يلغى الهدف من دور الخواص ويحول نشاطهم الى عمل محكوم بالازمة الزمنية ، مثله مثل مدارس الدولة . التدخل الرسمى فى سياسة تكاليف التعليم الخاص يلغى مبدأ المنافسة بين المدارس فى تقديم الأفضل للطلاب وتنزع من ذوى الطلبة حرية اختيار ما هو أنسب أو ما هو مستطاع . إن حجة الوزير فى أن التدخل إنما هو لحماية ذوى الطلبة من الاستغلال لا تستقيم فى مثل هذه الاوضاع ، لأن أمام ذوى الطلبة مسلكا يأتى فى حالة عدم الرضى عن سياسة المدارس الخاصة إلا وهو المدارس الرسمية إن لم تثيب المدارس الخاصة جدواها وتفوقها ولا تستطيع أن تستمر أمام النظام الرسمى . وكان السياسة الرسمية هذه هدفها حصر دور المدارس الخاصة فى تقديم الخدمات للراسخين من الطلبة فحسب . ثم إنه علينا أن نتذكر أن التدخل يحد من تكاثر عدد المدارس الخاصة فيحرم بذلك الدولة من فرصة تخفيف العبء المالى عن كاهلها ولا بد أن نشير هنا الى مدى خطورة الوضع ، إذ أنه يتوجب على الدولة ، حسب اعترائها ، إقامة ثلاث مدارس فى اليوم حتى تفى بتقديم الخدمة لجميع من هم فى سن الدراسة . ومع هذا ، فهى تعرقل قيام مدارس خاصة وتحرم انشاء جامعات أهلية

وفى تونس يكاد عبه التعليم وانشاء المدارس أن يصل الى المستوى المصرى ولعله قد تحطاه على المستوى الجامعى .

طبعاً من حق الدولة أن تتدخل أن رأت سلوكاً شاذاً يضر بالفعل بحق المواطن وسلامة تربية الطلبة وليس من حقها أن تسن قوانين مكبلة ومجحفة ثم تطلب من أصحاب المدارس أن لا يخرجوا على القانون .

ان تدخل وزارة التعليم فى الادارة الاقتصادية لمشروع المدرسة الخاصة لا يمكن فصله عن امرين : أولاً ، النزعة الشديدة فى النظام الساطوى والرعى الى التدخل فى كل كبيرة وصغيرة . ثانياً ، النزعة المقاليدية عند السراة الحاكمين وأهل الفكر والكثيرين من المواطنين المتمثلة فى أن ما يقوم به القطاع الخاص لابد مؤد الى عدم المساواة والطبقية ، ومن هنا ألداء له . والمؤسف أن المساواة كما يطلبها هؤلاء لم تكن يوماً متوفرة لا فى بلادهم ولا فى بلاد الغير ولا يمكن تطبيقها لا بالوسائل المتبعة ولا بشيها . إنما الذى يمكن أن تتحققه مثل تلك السياسة فهو تميم ضعة المستوى *medocracy* فى النظام التربوى ، وهكذا تذهب القرص الثمينه فى مهب الريح وتخل المكان استسلاماً لهدف وهمى .

ان الدولة الرعوية لم تعتبر فى سن سياستها الاجتماعية والاقتصادية أمر توازن الانفاق الرسمى مع مداخليل الحكومة فكانت النتيجة أن الانفاق تغطى حدود الدخل بأموال وأحدث خلافاً مزمناً تصدع من أثر الاقتصاد القومى . لا أحد يدرك بالضبط ما هى قيمة الدعم فى مصر ، وغالباً ما تقتصر الأرقام الرسمية على تكاليف دعم السلع الأساسية وهو أمر ليس مفضلاً فقط بل مؤذ أيضاً لأنه يصور متاعب مصر الاقتصادية وكأنها متأتية من دعم الغذاء الضرورى ، فى حين أن دعم الطاقة وحده بلغ فى أواسط الثمانينات أكثر من ٤ مليارات جنيه ، أى أكثر من ضعف قيمة دعم الغذاء . والمعروف أن الفئات الميسورة هى التى تستهلك معظم الطاقة وبقدرتها أن تدفع الثمن الحقيقى . أما فى تونس ، فالدعم ليس أقل شمولاً ولا أنقص

كمية ما هو عليه في مصر ، حيث يبلغ نظام الدعم حالته القصوى ، حيث يستنفذ الجزء الأكبر من موارد الدولة السيادية ، حسب الارقام التي أعلنها مؤخرا الرئيس مبارك .

ظاهرة الاستلاب ، من الخصائص الخطيرة الاخرى في النام الرعوى هو الاستغلال أو بعبارة أخرى الاستلاب . عندما وجدت الدولة أن مداخلها لا تفي ببقية الخدمات التي تقدمها ، لجأت الى عملية الاستلاب Extraction وعملية الاستلاب هي عبارة عن اجراءات تأخذها الدولة وقوانين تسنها تفكك بواسطتها من الاستيلاء على أموال الغير دون حق بطرق مباشرة أو غير مباشرة ، وذلك بفضل قدرتها الشرعية على فرض الروادع ونزعتها القوية الى التدخل . ويأخذ الاستلاب مظهران : أولا ، الاخذ من فلان لاعطاء فلان ، حق الزارع في الحصول على ثمن مجز لبضاعته كي تخفف العبء على المستهلك . وثانيا ، استغلال عمل الغير من أجل تسوية أمر المجموع ، ويشتمل ذلك في اعطاء الماملين في الدولة ، مثلا ، اجرا يقل عن قيمة ما يقدمونه من عمل . فضلا ، أجر المدرس في الابتدائية في مصر يتراوح بين السبعين والمائة وعشرين جنيها ، في حين أن الحذاء لا يقل سعره عن ١٣ جنيها وايجار الشقة ، ان لم تكن قديمة الايجار ، لا يقل عن ٥٠ جنيها شهريا . قد تكون قيمة عمل المدرس تقاش ، الا أن ما لا شك فيه أن المدرس في مثل هذه الحال يتقاعس عن القيام بواجبه كما يجب ويحصب كفاءته . وقس على المدرس في الابتدائية وغيرها من المستويات ، كل من يعمل في القطاع العام والادارة الحكومية .

ونلاحظ في عملية الاستلاب الرسمي مظاهر اقتصادية وأخلاقية خطيرة ، بالإضافة الى تناقضها مع العدالة . ومن ذلك تهاونت المواطن والجرى وراء تحصيل الرزق الخاص من مصادر أخرى غير عمله الاساسي ، فتكاد لا نرى تونسيا أو مصرياً لا يعمل في أكثر من مجال واحد . ثانيا ، شجعت السياسة المذكورة مباشرة ومداورة المواطن على الاحتيايل والخروج على

القانون . فنجد مثلا أن معظم المدرسين ، على مختلف المستويات في مصر ، وفي ما قبل الجامعة في تونس ، لا يقومون بواجباتهم كليا في قاعة الدرس بل يفرضون على طلابهم دروسا خصوصية يتقاضون عليها أضعاف المبالغ عليه من الراتب الرسمي وذلك للفت أنظار الحكومة حتى تلتفت في اتجاه آخر كي لا تضبط كشاهد على المخالفة ولعله من الفائدة في شيء أن نذكر بعض حالات استلاب رسمي أخرى وما تؤدي اليه من دفع المواطن للتخايل على القانون من أجل الحصول على حقه . أو اخذنا شقق السكن في المدن مثلا لوجدنا بدل الإيجار قد خفض في مصر في الخمسينات مرتين ثم جمد بحالة شبه مزمنة حتى أن شقة فاخرة تطل على النيل تم عقد إيجارها في أوائل الستينات لا تتعدى قيمة إيجارها الشهري في الثمانينات الأربعين جنيها . وبالإضافة يحصن القانون المستأجر ذلك بأن يعطيه حق استخدام العقار الى مدى الحياة والى ذريته من بعده . أى أنه يضيف عليه في الواقع حق ملكية . القانون هذا ينطبق على اثريا ، اليد وفقرائها بالتساوى . فان كان هذا المسلك من باب توزيع الثروة فايكن التوزيع مقتصرا على من هم من المحتاجين ، والا فقلت استراتيجية التوزيع غرضها .

التصدير حالة ثانية . كان المصدر المصري ونظيره التونسي حتى سنة ١٩٨٧ مجبر على تسليم كل ما يحصل عليه من عملة صعبة الى الحكومة وهي تحاسبه على أساس السعر الرسمي للعملة . الا أن المصدر الرسمي للعملة في مصر ، والى حد ما اقل من تونس ، ينقص بصورة ملحوظة عن قيمتها الحقيقية ، وبذلك تعطى الدولة رجل الاعمال اقل من حصته من العائد وتحتفظ بالباقي بدون وجه حق . ومن أجل أن تضمن الدولة أن المصدر يعمل بموجب القانون ولا يخدعها ، وهو امر محتمل جدا كونها هي البادئة بالظلم ، تفرض اجراءات قانونية متعددة تعيق مجرى العمل . كانت النتيجة أن تراجع رجال الاعمال عن التصدير وانخفاض عائد البلاد من العملة الصعبة . وهي بأمر الحاجة اليها .

السؤال الآن هو : ماذا نستفيد من هذه الامثلة ؟ أولا : من الناحية الانمائية ، نجد ان سياسة الدولة متحيزة مع المستهلك ضد المنتج ، ومثل ذلك النهج لا يؤدي الى زيادة الثروة القومية بل العكس هو الاصح . من وجهة نظر العدالة ، نرى ان حق رجل الاعمال مطلوب كما هو حق المدرس والمزارع والاحصائي الزراعي وغيرهم من المواطنين . ان حق المالك والمدرس والمزارع في العائد مقتضب ، والمقتضب في وضع شرعي لا غبار عليه بفضل تشريعات الحكومة . والاغرب من ذلك ان المقتضب ليس بالضرورة من الفئات المحرومة بل من عليا القول . طبعاً هناك أعداد كبيرة من محدودي الدخل ممن استفادوا من تلك السياسة السعريّة ولعلهم كانوا المقيضين الاساسيين عند المشرع . انما لماذا تعتبر الدولة ان المنتج هو المسؤول عن معيشة المستهلك وملزم بتدبير السكن والسلع والخدمات المدرسية وبصيانة يقل عن الكلفة ، غنيا كان المستهلك او فقيراً . ثم ان تنفيذ السياسة هذه بالتساوي على من هو قادر على الدفع وغير القادر من شأنها ان تؤدي الى تفاقم حال عدم الانصاف والعجز . وليس من المفهوم وجه الحكمة في جعل فئة خاصة تتحمل ما قد يكون من الضروري والواجب ان يتحمله المجتمع ككل . المصدر والموظف مهضوم حقهما لصالح ميزانية الدولة . وصاحب المقار والمدرس والمزارع مهضوم حقهم لصالح المستهلك . فالنظام الرعوى ينتهي بقهر المنتج واغادة المستهلك وليس هذا بمسلك تسمى او عادل .

من الوجهة الاقتصادية ، كان من اثر القوانين التراجع الصريح في الانتاج . احجم رجال الاعمال في حقل الاسكان عن البناء مما سبب أزمة سكن متفاقمة في الستينات واستمرت فيما بعد . أما في السبعينات والثمانينات ، فان الاقبال على البناء من جديد تم بتشجيع من الدولة واتجه في الدرجة الاولى الى البيع لا الى الايجار بسبب القوانين القائمة ، ودرج العاديون من الناس على البناء العشوائي ، أي القيام بالبناء خلافا لما ينص عليه القانون . ويعتبر بعض الاحصائيين في الاسكان ان البناء العشوائي

يحتل القسم الأكبر من قطاع البناء في مصر ولا يقل عنه انتشارا في تونس .
وقس على ذلك في المجالات الانتاجية الاخرى بما فيها القطاع العام .

وهكذا يكون الاحتيايل على القانون من أهم نتائج سياسة الدولة
الرعية ، ولعله من أخطر ما في هذه الظاهرة أن المواطن المخالف للقانون
لا يعتبر نفسه مذنباً بل يشعر أن ما فعله هو حق مكتسب له بالاضطرار
تفاديا للظلم . وبالتالي تكون الدولة الرعية قد ادخلت الى المجتمع نوعا من
السلوك العام الضائن وغذته ، بل يمكن القول أنها قد عملت على خلق
حضارة جديدة تنال من النظام المدني وتقوض أسسه . ومتى رست قواعد
تلك الحضارة القائمة على الاحتيايل المبرر فمن الصعب تخليص البلاد
منها .

لم تقتصر ظاهرة الاستلاب على الخواص بل تعدتهم الى القطاع العام
فكان ذلك واحد من أخطر الأسباب التي أدت بالقطاع العام الى الفشل
الذريع . ان سياسة الدولة في الرعاية دون أساس اقتصادي ترتكز عليه
ظهرت أيضا في فرض سياسات مجحفة بحق القطاع العام الصناعي .
فبالإضافة الى فرض الزائد من العملة مما خفض الانتاجية وزاد في تكلفة
الانتاجية وزاد في تكلفة الانتاج ، قد فرضت الدولة على العديد من الصناعات
أن تبيع ما تنتجه من السلع بما أسسته أسعار اجتماعية ، أي بسعر الكلفة
أو ما هو دون ذلك . كما هو متوقع حصلت الخسائر في الشركات العامة
وزادت حاجتها الى السيولة ولجأ العديد منها الى الاستدانة والسحب على
المكشوف مما أثقل كاهل الصناعة ماليا فتراجعت عن الانتاج بطاقاتها
الكاملة . والسؤال هو لصالح من كانت تلك السياسة ؟ ظاهرة لصالح
المستهلك ، وعمليا لم تكن لصالح أحد ، إذ أن الضرر الذي ألحقه بالاقتصاد
القمري نال من المجتمع .

من جهة أخرى ، نرى أن من شأن تلك السياسة تشجيع ودعم
الاستهلاك والتضييق وردع الانتاج . قد يعترض البعض أن سياسة الدعم

كانت تشمل مدخلات الانتاج فى شركات القطاع العام كالطاقة أو الخامات .
هذا صحيح ، الا أن هذه الحقولة تتفاضى عن اظهار حميلة المادة النهائية
من الدعم . ان دعم مستلزمات انتاج سلعة ما ثم فرض تسعيرة رسمية عليها
توازى كلفة الانتاج تعنى فى الاعتبار الاخير دعم الشارى للسلعة أى
المستهلك لا المنتج . كما هو منتظر ، تراجع الانتاج ولم يتحسن وضع
الاستهلاك كما نلاحظ من النقص المزمع فى السلع الاستهلاكية على فترات
متعددة .

ان الذى حصل فى الصناعة من تشجيع الاستهلاك وردع الانتاج
حصل ايضا فى الزراعة وان كانت قطاعا خاصا ، ان الدولة الرعوية لم تلتفت
على المزارع نوع المحاصيل وأسعار المنتج ، بغض النظر عما اذا كان موجها
الى الصناعة كمواد خام أو الى الاستهلاك المباشر للمواطنين . شكل ذلك عبئا
على الزراعة والمزارعين وأدى الى تراجع فى الانتاج وايضا الى التحايل على
القانون ، ذلك أن الفلاح فضل أن يزرع محاصيل مجزية متهربا مما فرضته
عليه الدولة وله اضطر ذلك أن يدفع الفرامة المفروضة . الا أن الكثيرين
من الفلاحين ، خاصة الصغار منهم ، لم يكن باستطاعتهم التهرب من
ضوابط السياسة الزراعية وطلوا معرضين لعملية الاستلاب الرسمى .

والواقع ان الدولة الرعوية التى فشلت فى أن توفر بالطرق الاقتصادية
للمواطنين السلعة والخدمة بقيمة تتناسب مع دخله ، فرضت السعر
المناسب بسلطة القانون وهو ما لم تستطع تحقيقه عن طريق السياسة
الاقتصادية . ان اللجوء الى الاجراءات القانونية من أجل المضاعفة الاقتصادية
- وهو أمر درجت عليه الدولة الرعوية - يؤجل المشكلة ولا يحلها ، لا بل
يزيدها داءة . فالسلوك الرسمى هذا تسبب فى تمثر القطاع العام والخاص
على السواء وفى ظهور مضاعفات اقتصادية وأخلاقية غديئة يصعب عليها .

الدولة الرعوية ونظرية التخلف

يمكن أن نوجز نظرية التخلف الاقتصادي في الدولة الرعوية والمجتمع العربي عامة كما يلي : أولا ، يعود التخلف الى الانتاجية المتدنية ، وفي كثير من الأحيان يكون المنتج اقل قيمة من الكلفة ، وهذه أخطر الحالات ، فهي لا تقي بحاجات أى من العامل أو صاحب العمل . وإنما في أكثر الحالات يكون هامش الفائض في العائد في كلفة الانتاج صغيرا جدا ولا يغنى أحدا . ان اسباب تدنى الانتاجية تأخذ مظاهر عديدة ، منها : (١) زيادة المعالة عن الحاجة ، ويحصل مثل هذا الوضع في القطاع العام ، صناعى كان أو غير صناعى ، وفي القطاع الحر في الزراعة التقليدية . (٢) الاستثمار غير المجدى في مجالات تقل أو تنعدم فيها الميزة النسبية ، وتلك حالة لا يكتب لها استمرار الا في القطاع العام بإرادة سياسة تقوم الدولة بسد العجز من الخزنة العامة . ويندرج تحت هذا الباب ارتفاع أسعار المواد الداخلة بالنسبة لمستوى الاسعار السائد ، خاصة ان كانت تلك المواد مستوردة . (٣) الكفاءات الضعيفة على مستوى الادارة من جهة والعمال الذين هم على خط الانتاج من جهة أخرى ، ومن ذلك أيضا انخفاض مستوى التكنولوجيا عن المأمول به عالميا . وهذا الامر من شأنه أن يؤدي الى رفع السعر وخفض كمية العرض . (٤) ضعف مستوى الخدمات الضرورية المواكبة للانتاج ، أي الارضية الاقتصادية . والارضية الاقتصادية تشمل النقل والمواصلات والتخزين والتسهيلات المالية والتسويق وغيرها . والخدمات موضوع مخوف بالشكوك وسوء الظن وروح العداء في أدبيات العالم الثالث فغالبا ما تعتبر الخدمات أنشطة طفيلية . ويجب أن ننبه الى أن من أهم الخدمات هو القدرة على التصريف في السوق المحلية والخارجية . وكم من دولة نامية ومتقدمة يشكو اقتصاديا من المخزون أى الانتاج الزائد الذى لا يجد له من مشتر لأسباب غالبا ما تتعلق بزيادة النوعية أو قصر في التسويق .

ثانياً ، يعود التخلف السياسات الخاطئة التي انتهجتها الدولة الرعوية باسم التنمية ومن ذلك الاستلاب من المنتج وتشجيع الاستهلاك واتبعنا سياسة غير رشيدة من شأنها حذر الثروة القومية في اتفاق لا مبرر له .
وارهاق القطاع العام المنتج مثله مثل القطاع الخاص بأجراءات مكثلة ومعيقة . ان تحميل القطاع العام عبء بحالة المستهلك تشكل سياسة اقتصادية فاشلة في جميع البلدان التي اتبعتها مثل تركيا وسوريا والمغرب وليس مصر وتونس فقط . ان استحواذ الفائض من القطاع العام يجرده من قدرته على إعادة الاستثمار وبالتالي تراجع قدرته على النمو .

ثالثاً ، من أسباب النمو البطيء والتخلف أيضاً الحواجز الإقليمية والدولية . ان الحماية وسد أبواب السوق أمام البضائع في الدولة المتقدمة والى حد ما في الدول النامية ، عميق العملية التنموية وتعمل على استمرار التخلف . والشكوى الرئيسية هنا هي من تحيز الدول الصناعية ضد السلع المنتجة في العالم الثالث ، انما ما لا يقل أهمية هو تحيز الدول النامية ذاتها ضد منتجات بعضها بعضاً ، وهذا أمر معقد لا يمكن معالجته عرضاً ، انما ما نود أن نلفت النظر اليه في هذه المعالجة هو نزعة الدولة الرعوية النامية نحو الانزواء الاقتصادي باعتبارها سياسة بدائل الاستيراد . ومن ذلك أيضاً الحواجز الاقتصادية التي تفرضها الدول العربية ضد بعضها بعضاً ولأسباب سياسية بحيث لا تمت الى الاقتصاد في شيء . ان سياسة بدائل الاستيراد والحرب السياسية الاقتصادية من نتائجها تعطيل عملية التنمية وتخفيض الانتاج ورداءة نوعيته وعزل المجتمع عن العالم الخارجي .

ان مسألة التخلف ، ومنها الفاقة في المجتمع العربي تاريخية وتعود أصلاً الى الريف . ففي الريف تتجسد مسألتا الانتاجية المتدنية والتوزيع غير المنصف في آن واحد .

وقد نشأ هذا الوضع بصورة خاصة في القرن الماضي وامتد حتى أواسط هذا القرن ، وهو ان كان قد تحول الآن تحولاً جزئياً فان نتائجها

الضاوة لا تزال تفعل حتى يومنا هذا ، فكما مسبق و ذكرنا ، ان مجتمع الاراضى الزراعية بشكل تراكمى راسمالى فى القرن الماضى لم يرافقه تغيير فى تنظيم العمل على طريقة راسمالية . بل حصل العكس حيث واكبته الوسيلة الانتاجية الفلاحية العائلية السابقة . . . وهكذا لم تلت انتاجية الوحدة من الاراضى على ما كانت عليه سابقا ، كما وان انتاجية الفرد انخفضت بسبب تزايد عدد العاملين فى الاراضى .

ان النهج المذكور هذا فى الاستثمار قائم على مبدأ تكاتف اليد العاملة غير المؤهلة التى لا يكلف تحضيرها للعمل شيئا يذكر وتسبب فى تزايد عدد الفلاحين ونسبة الريفيين الى الحضر الى درجة بالغة . ان استيعاب القطاع الزراعى لأعداد متزايدة من الفلاحين غير المؤهلين والمنخفضى الانتاجية أقل كاهل المجتمع العربى الحديث بطاقة بشرية مختلفة ، التحرر من تأثيرها يقتضى جهدا كبيرا وزمنا طويلا .

والذى زاد تفاقم ونعس الفلاح واستمرار ضعف الانتاجية وانتشار الفاقة أن صاحب الملك بالتأزر مع المرابى ، كان يستأثر بالجزء الأكبر من العائد تاركا للفلاح العامل ما يسد رمقه فقط . وتمثل هذه الحالة استغلال الانسان للانسان بشكل صريح يتشابه مع ما لاحظته ماركس وغيره من استغلال العامل الصناعى فى ايام الثورة الصناعية فى أوروبا . انما الفارق الهام أن العامل الصناعى عنصر حركة وانتفاض سياسى وثورى ، فى حين أن العامل الزراعى (الشريك) هو فى الغالب عنصر محافظة وجود اجتماعى وسياسى . وقد دعم النظام السياسى القائم آنذاك تأزر الملك والمرابى كما كرس نظام استغلال الاراضى الزراعية بالطريقة المذكورة فى استمرار النظام هذا الى أن اعترض سبيله اصلاح الزراعى عند المحسنيات والذى لم يشهد بدوره نجاحا يذكر الا فى مصر .

يتضح مما سبق كيف اتحدت عوامل الانتاجية المتدهنية مع استغلال المرحق والهادر للثروة البحرية والكرامة الانسان لتزف لنا فى مطلع هذا

القرن مجتمعا عربيا قاصرا في بنيته وفي اهلية القوى البشرية فيه . ومن هنا الانقسام المدمر في طبيعة المجتمع الاقتصادي العربي الحديث حيث نجد جزءا كبيرا من المواطنين ضعفاء الانتاجية والقوى الشرائية معا ، مما يضعهم دون مستوى التعامل مع السوق وهم المحكوم عليهم ان يكونوا اسرى فيه .

وللتخلف في العالم العربي مظهر تاريخي آخر وهو فشل الدولة في القرنين الماضيين عن مجاراة تطورات العالم والتكنولوجيا المتواجدة في الجوار الاوربي . وعندما نتكلم عن الدولة هنا نمنى الدولة العثمانية التي كانت تسيطر على معظم انحاء الوطن العربي . والدولة العثمانية بحكم قربها وتفاعلها مع اوربا لم تكن غافلة عن التطور الحضاري ، انما نظرتها اليه كانت تتحكم بها اهتمامات الحكم الحساسة ، الا وهي الامن والقوة العسكرية للدفاع عن حدودها المعرضة للاخطار الخارجية . ان رد الفعل العثماني لتطور العلم والتكنولوجيا في اوربا كان ردا عسكريا لا حضاريا . اقدمت الدولة على اكتساب ما استطاعت من اوربا في التكنولوجيا والتنظيم العسكري وتحديث ادارة جهاز الحكم وتجاهلت سائر مظاهر الحضارة العلمية . ومن ثم لم تحاول تغيير حالة المواطنين والمجتمع ككل في اتجاه التقدم . فقد اخذ التغيير مظهر النمو المحدود ، اي غير المتناسق الاعضاء ، ذلك اننا نلاحظ فيه تضخيم وزن الدولة وقوتها ، في حين ظل المواطن وجسم المجتمع عامة نحىلا ينوء تحت الاعباء التي تفرضها عليه الدولة .

ان في رد الفعل العثماني للتحديث أمثلة لنا اليوم تحثنا على تجنب تكرار ذلك النمط من التنمية الا ان الاغراء في اتباع النمط العثماني شديد اليوم ، كون التحديات العسكرية التي يواجهها الوطن العربي عنيفة وتلج على المستول العربي في أن يعطى الاولوية للمسائل التكنولوجية العسكرية وفي ذلك نظرة قصيرة المدى خطيرة النتائج . ان اسبابها في العهد العثماني هي ذاتها الاسباب التي تلمح بنا حاليا الى اتباع ذلك النهج : الضعف أمام التفوق الاوربي المستمر . والآن نواجه التحدي المثل عسكريا

واقتصاديا • ان الرد على هذه التحديات بالتركيز على الوسائل العسكرية من جهة أخرى يكون أكثر تفوقا اليوم منه فى الماضى • لابد من التعامل مع الاقتصاد المولى دون تخوف وبطريقة رشيدة وجريئة ، توظفه فى الصالح انقوى وتحد من تأثيره السىء •

نظرية التنمية كعمل جماعى

العامل الآخر فى نظرية التخلف هو الحلل فى عناصر الانتاج بالمعنى الواسع لكلمة الإنتاج وهو يشمل الخدمات من حيث أن هذه هى أيضا نتيجة تفاعل قوى متعددة • والحلل الحاصل يتمثل فى ضعف القوى الخلاقة القادرة على الرؤيا وإنتهاز الفرص ثم تأليف العناصر التى ينتج عن جمعها قيمة اقتصادية • فالقوى البشرية الخلاقة هى تلك الفئات التى بإمكانها أن ترى الفرصة المواتية وجمع العناصر الكفيلة بإبرازها الى حيز الوجود • والعناصر الكفيلة التى يؤلف بينها صاحب الفكرة والمبادرة هى : العمالة المؤهلة ، رأس المال ، التكنولوجيا المناسبة ، وقنوات التصريف والإدارة السليمة فى تنفيذ المشروع • ان رجل الاعمال المتميز والمتمتع بدرجة عالية من المهارة فى الإدارة والتدبير يستطيع أن يؤلف بين هذه العناصر وان كانت نائمة وغير متوفرة بالمستوى المرغوب الا أن المشروع الناجح والمجزى لابد وأن تتألف فيه العناصر المختلفة •

ان النظرية الكلاسيكية للتنمية غالبا ما تبالغ فى أهمية رأس المال وتضعه فى الصف الاول من حيث الأهمية ويؤيد هذه النظرية النقص البالغ فى رأس المال فى البلدان المختلفة وتسببها له • ان النقص فى رأس المال أمر لا نكران له ، انما ما يفوتنا غالبا أن الندرة نتيجة لا سببها • فالنقص ناتج عن غياب تلك القوى الفعالة فى الاعمال والقادرة أن تنفذ بنظرها الناقب فترى الفرص القيمة وتترك كيف تضع العناصر الانتاجية معا وتؤلف بينها • فصاحب المشروع القويم لا يضيق ذرعا فى الحصول على رأس المال ، ذلك

انه يحكم ثقته في قدرة المشروع على تسديد المديونية من الارباح لا يتخوف من ثمن رأس المال ولا يحجم عن الاقدام عليه .

هناك بلدان متخلفة توفر لها رأس المال من الخارج ولم نستطيع أن تستفيد منه وتنوء في الوقت الحاضر تحت عبء المديونية دون أن تدري كيف توفى بها أو تتخلص منها . وهناك دول متخلفة استطاعت أن تستفيد من القروض الخارجية وأن تزيد في انتاجها وصادراتها ، وبالتالي لا تشكل المديونية المرتفعة عبئا كبيرا عليها أو قوما بالنسبة لها .

• كذلك لا نوافق على اعتبار التناقض بين رأس المال والعمل اصل ظاهرة .
التخلف • ذلك أن المعادلة الناجحة في المشاريع الاقتصادية مركبة من أكثر من عنصرين ولا بد من تألفها جميعا • فالعالة والانتاجية الضعيفة لا يتأتيان فقط من عدم تكافؤ حصص العامل مع حصص رأس المال ولو أن ذلك اثرأ يذكر • ان عجز المشروع مهما كانت الأسباب ، أشد خطرا من مسألة توزيع الحصص ، وأكثر ضررا بالعامل ورأس المال مما ومن أسباب الفشل ، الخلل في التنظيم للقوى العاملة من اداريين وفنيين وعمال ، وتقديرات خاطئة في السياسة التي بها المشروع وقد شاهدنا جميع تلك الامور في النظام الاقتصادي المتعثر في مصر وتونس •

بالغ الفكر اليمارى في مسألة توزيع الحصص من أجل تحقيق العدالة الاجتماعية متجاهلا أحيانا أن عدم ربط التوزيع بالانتاجية معطل للثنين معا • ان المشروع المجزى هو رأس القصيد ومنه ينتعش العامل والادارى والفنى وصاحب المبادرة • ان تقسيم المائد على مختلف هذه الفئات هو جزء من المعادلة ، انما أساس المعادلة هو النجاح ثم ان التركيز على العامل وحده وحسنه من الانتاج نظرة ضيقة لا تفيدنا في فهم عملية التنمية • ان مسألة الحصص والانصاف في توزيعها تشمل صاحب المشروع والاداريين والفنيين أيضا ، وتشمل الاتفاق على مبادئ متصفة تساعد على تقرير ما تستحقه مشاركة كل من هؤلاء في القيام واستمرار المشروع • والمبادئ

منه غالبا ما تكون نتيجة اتفاق ومفاوضة ونفوذ سياسى ، يمد البحث فى أهمية بل يقنعه كل فريق للمشروع . كما وأنه من الواجب أخذ المستهلك والوسطاء فى عين الاعتبار ، والخلاصة ان المسألة الرئيسية هى التفهم العميق للمنتوج حصيلة مجهود جماعى لا يقتصر على عنصر واحد كالعمل أو رأس المال ، أو العاملين مجتمعين دون العناصر الأخرى المذكورة هنا .

نستخلص من هذا بعض المحاذير : أولا ، خطورة المبت برجال الأعمال المرب تحت أى ستار كان ، فهم لولب الحركة التنموية وهم بضاعة نادرة الوجود لأسباب سبق وذكرناها . وقد يكون عدد رجال الأعمال المؤهلين والمقتدرين صغيرا لا يفى بالحاجة ، كما هو الوضع فعلا ، وهنا على القابات السياسية أن تعمل على رفع نسبة هؤلاء الى المستوى الضرورى بما أوتيت من حكمة وقدره . والمبت برجال الأعمال مصدره الدولة الطموحة المهيمنة ، من جهة ، ومن جهة أخرى الانتاجية المصرية بعكم تكوينها الاجتماعى والايديولوجى . فلا يكفى اذن تطهير الاجواء الرسمية تجاه رجال الأعمال بل يجب أيضا تنقية الاجواء بين المثقفين المرب من جهة ورجال الأعمال من جهة أخرى ، ومحاولة الوصول الى حالة تفاهم بين الفريقين ، الذى يدعو الى التفاوض فى التوصل الى مثل ذلك الوفاق هو حاجة كل من الفريقين للآخر من حيث أن دور الواحدة منهما يكمل دور الآخر فى سعيهم لبناء مجتمع ديمقراطى فى ظل سيادة القانون . الا أن التحذير من المبت برجال الأعمال لا يعنى اطلاق الحبل لهم على الغارب أو التخلل عن المحاسبة ومبدأ المسئولية .

من جهة أخرى على رجل الأعمال ان يدرك مليا أن التنظيم العمالى أمر لا مفر منه وهو من صالحه ومن المصلحة العامة أيضا . وبالمعنى ذاته ، نصير الى أن استحواذ الدولة المهيمنة للتنظيمات العمالية معيق للتنمية ويحصر اهتمامات النقابات العمالية بالحصول على منافع مؤقتة وإلى اضعاف التنظيم العمالى ومعنويات العمال . ان النقابات التى تحصر مطالبها بزيادة

حصة العامل من عائد المشروع فقط ترتكب خطأ كبيرا ، اذ ان أحد العوامل التى تحدد قيمة العمل هى اهلية العامل وما يقدمه للانتاج . الاستراتيجية التى تعتمد على تأهيل العامل وتحسين أوضاع العمل وتغيير مفهومه من الجهد الجسدى والبحث الى شئ مثير وشيق ، أى الى حالة انسانية ، هى الكفيلة بزيادة المكسب المادى بحكم ما تضيفه من قيمة نادية ومعنوية للمشروع وللعامل . فالكسب هنا مزدوج ، أى أنه مادى ومعنوى، فى الوقت ذاته ، وهو لا يقتصر على فريق واحد بل يشمل جميع فرق المشروع . ان مثل هذه النظرة الى العمل والعمال تخلصنا من نظرة أهل الفاقة ، أى من نظرة الصراع على الحصة الأكبر من الكم المحدود ، الى المشاركة فى الكم المتنامى والفيض فى الخير للجميع .

من هنا نأتى الى مسألة المخرج خاصة أن الشعور بالحاجة الى عمل شئ ما لم يعد موضوع الساعة فحسب بل أيضا موضوعا ملحا ومعتبرا للسراة الحاكمين ونلاحظ مما سبق ذكره فى ما يتعلق بالمسألة الزراعية أن الامر لا يقتصر على الاختيار بين القطاع المام والقطاع الخاص ، ولا على بنى اتجاه التمليك الخاص privatization اذ أن الدولة المهيمنة تظل تحتفظ بحق من السياسة الانتاجية والتسميرية ، والتجارية والتمويلية ، كما ظلت تفعل منذ أوائل الستينات تجاه المزارعين وما تبقى آنذاك من رجال الاعمال الخاصة ولعل الذى حصل لشركات توظيف الاموال فى مايو ١٩٨٨ فى مصر ابرز شاهد على ما نقول . ففى حين أن الدولة كانت تعمل ضمن اطار مسئوليتها فى تصحيح أوضاع تلك الشركات ، فانها عندما سنت قانونا لها جاء القانون بمثابة قصاص وقيد على حرية العمل ، حتى المشروع منه .

بالاختصار ، القضية تتخطى فى ملاساتها الاختيار المبل بين سلوك طريق القطاع المام او القطاع الخاص وتنفذ الى صلب الموضوع السياسى وكيفية صنع القرار انما قبل الولوج فى ذلك الموضوع الشائك ، لا بد من الاشارة أولا الى الخطوات اصلاحية التى قامت بها الدولة الرعوية لتصحيح

اوضاعها الاقتصادية ، ثم بحث مسألة حرية السوق في مثل الاوضاع التي
تسود بلدان العالم المتخلف •

الاصلاح مع كل التحفظات التي ترافق بحث سياسة الانفتاح في مصر
وتونس في آرائل السبعينات لابد من الاعتراف أنها كانت الخطوة الاولى
الرئيسية نحو التصحيح •

لقد درج بعض الكتاب على استخدام « التخصيص » كتعبير مقابل
المصطلح الاجنبى Privatization وهو استعمال غير موفق ، لا بل يمكن
القول أنه تعبير خاطئ • فالاقتصاديون العرب يستعملون مصطلح
« التخصيص » مقابل allocation كما في « تخصيص اعتمادات معينة »
ولا يجرز الخلط بين المفهومين لذلك رأينا أن نستعمل تعبيرا آخر هو « التملك
الخاص » وان كان التعبير هذا محدودا لا يعبر عن جميع ما تحويه الظاهرة
فيمكننا القول ان المصطلح الاجنبى ايضا Privatization لا يعبر عن
جميع ما تحويه الظاهرة انما اكتسب المعنى في الاستعمال وكاقتراح آخر
يمكن استعمال شبه جملة : « التحول الى القطاع العام » •

المسار • وأهم ما جاء فيه السماح للقطاع الخاص في خوض مجالات
اعمال كانت محرمة عليه سابقا مثل المصارف ، ومعظم التجارة الخارجية ،
وعدد من الصناعات ما عدا الكبيرة والاستراتيجية منها ، الا أن الانتفاع
بالإضافة الى ترك أبواب عديدة موصدة كلها أمام القطاع الخاص ، حافظ
على قيود كثيرة مكبلة مما أخره زمنا طويلا في الاقدام على العمل الجرى •
ومن تلك القيود الاستمرار في التسعيرة الجبرية لعدد من السلع وتحديد
قيمة العملة الصعبة رسميا بما هو دون سعرها الحقيقي • ظلت أسعار
المنتجات الزراعية في مصر مثلا مقلبة رسميا حتى أواسط الثمانينات حين
حررت أسعار الحضر والفواكه وأعفى المزارع من الدورة الزراعية في جميع
المحاصيل ما عدا القطن والارز وقصب السكر • الا أن الاسعار الجبرية

على المحاصيل الثلاث المذكورة قد رفعت عما كانت عليه من قبل . وفي الصناعة ، ظلت أسعار بعض المصنوعات اجبارية كالدواء وورغيت العيش ، ثم ان الحكومة حظرت على القطاع الخاص الدخول في منافسة القطاع العام فمنعته من تعاظمي تجارة المواد الغذائية وبدأ الحكومة المصرية في سنة ١٩٨٧ سياسة مرنة في هذا الخصوص او تجارة القطن وقصب السكّن والارز وصناعة الاسمنت والاسمدة والمبيدات وغير ذلك ثم انها فرضت قيودا على اعمال البناء من حيث انها وضعت قانونا يحرم على بائى العقار أن يتقاضى اكثر من ٧ بالمائة من كلفة البناء وثمان الارض في تحديد المبالغ ، وطلت المراقيل البيروقراطية وسوء الظن قائما بين اليقين . أما في تونس فان الحجز على القطاع الخاص من دخول بعض المجالات الاقتصادية قد استمر في الثمانينات واخذ الوضع في التغير من جديد كما يستدل من التغيرات في السماح للقطاع الخاص في تسيير اوتوبيسات نقل داخل ريف المدن .

لا يمكن اعتبار ما يسمى بالانفتاح ، سواء في مصر أو في تونس ، تحول في طبيعة الدولة الرعوية ، ذلك أن الدولة ظلت ربة عمل ومصلحة ، لا بل تمادت في دورها كمصلحة الى درجة لم يسبق لها مثيل ، خدمة في مصر . كما وأن القطاع العام ظل القطاع المهيمن على الاقتصاد القومي . يلاحظ حصة الاسد من رأس المال المستثمر . صحيح أن القطاع الخاص قد خشي خطوات كبيرة في البلدين ، وخاصة في الثمانينات ، وأصبحت الصناعة التحويلية الحاضرة تزيد في مصر عن نصف الصناعة القومية . بل آتسرها في تونس ، وحصل تقدم كبير في حقل المال والمصارف وفي - ركة البنس . الا أن حركة التمليك الخاص privatization المتعلق ببيع أو تسيس الشركات العامة تكاد تراوح مكانها في البلدين ، خاصة في مصر . استدللية هذه لا تعني القطاع الخاص بقدر ما تعني الدولة . ففي مصر اندرة لا تزال مترددة وتتحمل عبئا ضخما في دعم القطاع العام ذات العائد المتدني . أما في تونس ، ففي حين أن الدولة لا تزال تتحمل أعباء مالية ضخمة عن

القطاع العام ، فانها تبدو استعدادا اكبر مما هو معروف في مصر للملك الخاص ، وقد تم بالفعل بيع أو ايجار منظم الفئادق الحكومية وقلة من شركات النسيج والبلور . والواقع ان القطاع الخاص ليس بشديد الرغبة في شراء شركات القطاع العام ويفضل أن ينشئ مشاريعه بنفسه كي لا يوث المشاكل المعقدة التي تلازم تلك الشركات .

من جهة أخرى ، نرى أن الانفتاح لم يكن اطلاقا محاولة للانخراط في الاقتصاد الدولي ، والواقع أنه قد حصل في مصر ردة نحو سياسة بدائل الاستيراد في أوائل الثمانينات . الانخراط في الاقتصاد الدولي لا يعنى الانحصار على الانفتاح الاستردى . لذلك لابد أن تبدأ بحث القضية من السؤال الرئيسى التالى : هل تدخل الدولة النامية الاقتصاد الدولي ، أو الافضل لها أن تحيط ذاتها بسور منيع ، كما يقترح بعض دعاة نظرية التبعية ؟

يتعذر علينا الخوض في هذا الموضوع الشائك في مثل هذه المجالة ، انما لابد لنا من تسجيل موقف نعتقد أنه متسق مع اتجاه هذا البحث وهو أن اصبح للدولة النامية في هذه الظروف التاريخية أن تخوض غمار الساحة الدولية وأن تروض ذاتها على التمايش معها . وذلك لأسباب أهمها ان العالم بأسره قد اصبح سوقا متكاملة وأن الدولة النامية مرتبطة به الآن ارتباطا وثيقا ، اعترفنا بذلك أو لم نعترف . لم يعد هناك من خيار لأمي بلد في هذه المسألة ، والدول النامية تعتمد على الاقتصاد العالمى من أجل تصريف بضائنها وللحصول على المواد الغذائية ورأس المال والتكنولوجيا والخبرات . ان الدعوة الى الانسواء الذاتى المستقل في مثل هذه الظروف هو نوع من المكابرة وفروسية جاهلية .

إن فرصة سانحة لخوض غمار الاقتصاد الدولي والمشاركة فيه متأينة في هذه الظروف التاريخية بالذات . ذلك أن الاجواء الدولية اليوم يسودها شيء من روح السماح غير المهودة benificence والمسئولية ، كما يتضح

من مساعدات الدول الصناعية لدول العالم الثالث عامة والفقيرة منها خاصة ، والاستعداد لدول النامية بالقروض رغم العجز الحطير في قدرة بعض هذه الدول عن الايفاء بدفع الاقساط او الفوائد المتوجبة عليها . وبهذا الخصوص أيضا تجدر الإشارة الى قيام بعض تلك الدول من اعفاء بلدان فقيرة من جزء من مديونيتها ، يجب ألا ننسى أن المساعدات الخارجية لا تزال ضرورية في العملية الانمائية . مهما اختلفنا في النظر اليها . أخيرا يجب أن لا نفعل قدرة الدول النامية على تعديل الوضع الاقتصادي عن طريق العمل المشترك بينها ككتلة واحدة . كما حصل في دعوتها الى تعديل النظام الدولي في الامم المتحدة في سنة ١٩٧٤ وما تبع ذلك من محاولات .

ويجب أن نذكر هنا ولو تلميحاً الى أهمية الجانب الآخر في الاقتصاد الدولي . أعني العلاقات بين دول الجنوب ذاتها وما تشتمل عليه من امكانيات وأخص بالذكر منها هنا العلاقات العربية الاقتصادية وهي المتعثرة منذ عقود من الزمن ولأسباب سياسية قبل أن تكون اقتصادية . فلو أن الدول العربية تركت المشاريع الطموحة جانباً واكتفت بازاحة العوائق السياسية فقط لانت النتائج الاقتصادية فوق ما نتصوره من النجاح .

السوق الحرة ومسألة الحل

غالباً ما يأخذ النقاش الدائر حول الاستراتيجية الانمائية الاصلح ، شكل التفضيل بين السياسة الليبرالية الداعية الى اطلاق حرية السوق وبين السياسة الرعوية من تخطيط واعتماد على القطاع العام ولكنه من سوء طالع البلدان النامية أن الخيار ليس بكل تلك السهولة . فلا الاعتماد على سياسة التخطيط والاشتراكية تلائم ظروفه ولا الاستراتيجية الليبرالية المطلقة .

فالتجربة مع التخطيط ، في البلدان الاشتراكية المتقدمة مثل الاتحاد السوفيتي او في البلدان المختلفة ، لم تكن موفقة ولا بالسهولة .

التخطيط عبارة سهلة وعملية صعبة وتعترضها مشاكل جمة منها :
نقص في المعلومات الصحيحة ، ضعف القدرة على تقدير الطلب أو القدرة
الممكنة للإنتاج كما ونوعا ، عدم توفر التعاون والتكامل بين دوائر الدولة
وأجهزتها ، صعوبة العمل المنسجم في مؤسسات ضخمة مثل الجهاز
الحكومي . عجز المخطط عن ضبط الخطة الطويلة الأمد على الميزانية السنوية ،
وعدم القدرة على الوفاء بمستلزمات الخطة كما هي مرسومة . ثم هناك
البيروقراطية المتحجرة والتدخل المصلحي والانتهازية من السياسيين صانعي
القرار في الخطة والسياسة الاقتصادية عامة وذلك لأغراض سياسية خاصة
بهم ، عدم التقيد بالخطة والعجز عن تحقيق أهدافها التي غالبا ما تكون
طموحة . وأخيرا يجب أن لا ننسى أن عدم الاستقرار السياسي في قمة هرم
السلطة ، وهو أمر مزمن في العالم الثالث ، يحدث اضطرابا شديدا في
الاقتصاد المخطط .

أما الاشتراكية عامة كنظام سياسي واقتصادي في البلدان المتخلفة ،
فإن مشاكلها أكثر من أن تحصى في عجالة كهذه . نكتفي هنا بالقول : إن
الدعوة لابقاء القطاع العام ثم إصلاحه هو من باب التمني المتأخر ، ذلك أن
إصلاحه يأخذ جهدا كبيرا ومكلفا مع نتائج محدودة ، كون الظروف غير
الاقتصادية المحيطة به قلما تتغير ويظهر أنه من عادة الدول أن لا تقدم على
الإصلاح إلا بعد زمن طويل وتآزم شديد يكون قد استنزف فيه الاقتصاد
ففي مصر رغم محاولة الإصلاح لا يزال القطاع العام يشكل عبئا اقتصاديا
بسبب تدني عائده ، وتلك حالة قد استمرت منذ الستينات حتى يومنا هذا
أي تحمل الحسائر على مر عقود من الزمن الاستغلال الضعيف لرأس المال
ضخم ثم إن ما أصح أمره قد يتعرض للانحيار السريع في حال حصول تغيير
في النظام السياسي . إن القيادات السياسية في مجتمع تضعف فيه القيود
الدمستورية لا تؤمن على إدارة المال العام ولا أن تسلك سلوكا رشيدا في
توظيفه واستغلاله .

في المقابل نجد أن مصاعب جمة تعترض طريق السوق الحرة في البلد المتخلف اقتصاديا . أولا نجد أن مقولة السوق الحرة القائمة على العرض والطلب بصيغتها المطلقة يعترها خلل أساسي في المجتمع ، ذلك أن العرض اما أن يكون دون الطلب بمراحل أو أن يكون الطلب محدودا فالحالة الاولى تحصل عندما يكون الجهاز الانتاجي قاصرا ، فلا يستطيع ان يلبي حاجات المجتمع وفي مثل تلك الحال يكون المارض قاصرا والمروض شحيحا . وفي الحالة الثانية يكون الطالب معوزا وبالتالي الطلب قليلا ومن سسوء طالع البلدان النامية ان الحالتين غالبا ما يجتمعا في آن واحد . اما قدرة التجارة الخارجية على تعديل الوضع وتحقيق التوازن المفقود فتعترضها ندرة العملة الصعبة في معظم بلدان العالم الثالث والفرق هنا بين دولة نامية وأخرى متقدمة أن الأخيرة لديها الامكانيات لأن تستجيب للخلل وتحوله الى باعث للحركة الاقتصادية لا مجمدا لها ، وهو ما يصعب انجازه في البلدان النامية . ومهما يكن من أمر فان مبدأ الليبرالية بدون سياسات اجتماعية مرافقة له ، قاصر بعد ذاته عن حل المعضلة وغير مضمون النتائج .

ثانيا ، حتى في حالة تعادل نسبي بين العرض والطلب في بلد نام ، فان التعامل السوقى يظل يقتصر على فئة محدودة من السكان ، سواء من جهة الانتاجية أو القوة الشرائية بينما تظل أعداد كبيرة من السكان خارج اللعبة ذلك أن المجتمع ككل خاضع لخلل أساسي في تركيبته تمنعه من الركون الى سياسة ليبرالية مطلقة أى شاملة لكافة أفراد المجتمع . ان العدد الأكبر من السكان مقيدون باقتصاد السوق انما لا يتمتعون بالقدرة على التعامل معه . واشكالية اقتصاد السوق المزدوج هذه تعنى أنه من المتعذر على القوى الاقتصادية الحرة أن تتجاهل أهل الكفاف وتفسير في سبيلها الليبرالي المرح .

وثالثا ، ان استثناء سوء توزيع الثروة القومية في الدولة النامية يساعد البعض من رجال الاعمال على التسلط في مقادير السوق والتوصل

الى فرض حالة من السيطرة الاحتكارية ، فيكون بذلك قد قضى على المبدأ الليبرالى . ومن هنا تخوف الحكومة المصرية من تضخم حجم شركات توظيف الاموال وتدخّلها فى سوق التموين والمواد الوسيطة فى السوق الداخلية وهيمنتها على سوق العملة الحرة .

رابعا ، النظام السياسى حساس للغاية للاضطرابات التى قد تنتج عن اسباب اقتصادية كالبطالة أو ارتفاع الاسعار أو نقص فى السلع الاساسية . لذلك لن يتوانى عن التدخل فى مثل تلك الحالات مهما يكن من امر ، اذ ان مصير النظام قد يتوقف على تلك المسألة .

خامسا ، الدولة فى العالم الثالث هى المالكة للموارد الطبيعية كالنفط والمعادن وغيرها ، وتكون بذلك من اكبر ارباب العمل أو القيمين على الثروة القومية ، وبالتالي عنصر من أقوى العناصر الفاعلة فى الاقتصاد القومى .

سادسا ، حتى فى حالة وتوازن العرض والطلب والامتناع عن التدخل السياسى السافر فى الاعمال ، تظل سياسة الدولة تؤثر الى درجة بالغة فى مصير الاعمال والقائمين عليها . مثلاً ، اذا اتجهت الدولة نحو الانفاق المتزايد عن دخلها واضطرت الى الاقتراض محليا أو دوليا أو زادت فى حجم المال المتداول فانها تمرقل دور القطاع الخاص بما تسببه من تضخم ومن نقص فى العملة الصعبة . تمكن الدولة اذا بواسطة سياستها المالية ان تؤثر بصورة فاصلة على مصير رجال الاعمال وعلى العمال والمستهلكين جميعا دون ان تلج باب الاعمال مباشرة .

الخلاصة ، ان الاوضاع الاقتصادية والسياسية التى تسود المجتمع المتخلف لا تؤهله للمضى لا فى طريق الاقتصاد الليبرالى الصرف ولا اشتراكية الدولة (أو رأسمالية الدولة كما يفضل البعض) . ثم ان التملك الخاص أو الاقتصاد الحر لا يشكل حلا للمعضلة التنموية . اذا ما هو المخرج ان كان هناك من مخرج ؟

المبدأ الاساسى فى مواجهة هذا أن نثبت استحالة تبني اطار نظرى يفصل المجتمع عن الدولة أو الدولة عن المجتمع فى صنع القرار الاقتصادى وأن نبدأ فى النظر على أساس دور متكامل يحيط بالدولة والحواس مما • الاشتراكية كما نعرفها تلغى دور السوق الى حد كبير ، والبرالية تلغى دور الدولة وسياسة الانفتاح الحذر تخلف اقتصاديين متضاربين يجمعا النظامين فلا هذه تصلح ولا تلك •

ان التنمية الاقتصادية فى بلدان العالم الثالث يجب أن تأخذ شكلها فى اطار فكرى يجمع ، بصورة عقلانية ، بين رجال الحكم ورجال الاعمال والنقابات العمالية وهيئات اجتماعية تمثل المستهلكين فى القرار السياسى والاقتصادى فالتنمية لا يمكن أن تتم الا داخل اطار يعطى الدولة مكانتها المرموقة فى الحياة الاقتصادية ويمطى المجتمع الحريات الديمقراطية •

ان المقولة التى نثبتها هنا بخصوص ضرورة قيام عملية التنمية ضمن اطار تكون الدولة احد عناصره الرئيسية تركز على أسس متعددة • أولا ، التنمية فى عصرنا هذا لا يمكن تحقيقها الا ضمن النظام الاقتصادى العالمى ، والدولة القومية هى الوسيط والمتكلم الاساسى والرئيسى interlocuteur valable الذى يربط الامة بالعالم الخارجى ، ثانيا فى مجتمع اقتصادى يشوبه الخلل البنىوى مثل مجتمعاتنا العربية لابد من مسئول أعلى يتدبر ذلك الوضع ويوفق بين الاجراء • على الدولة أن تعمل على تصحيح الخلل البنىوى فى المجتمع كهمة أساسية فترعى المواطنين القاصرين عن التعامل مع السوق الحرة وترفع مستواهم الاجتماعى والاقتصادى دون أن تنزل بمستوى القادرين الى الحضيض •

ونقتصر على هذه النقاط فهى تكفى لأن نثبت فى الازمان مدى خطورة دور الدولة الحديثة فى عملية التنمية الاقتصادية كشريك اساسى

قد يكون هذا القول أسهل ما فى المعادلة الامر الصعب هو تحديد

المبادئ التي يجب أن ترتكز عليها هذه التفصيلية الداعية الى التفهم الصريح لمضاعفات الادوار المختلفة من حكومية وحرّة والتي تحول دون تماهى الدولة فى المهمة الاقتصادية من جهة أخرى تمنع رجال الاعمال عن التصرف غير المسئول . والاصعب من ذلك أيضا إيجاد الظروف السياسية التى تسمح فى سلوك ذلك النهج وتجمل المعادلة قابلة للتنفيذ . نتلمس إذن من القارىء أن يكون رحب الصدر فى النظر الى ما نتعرض له هنا وأن يكون شريكا لنا فى استنباط الحلول لهذا الوضع الصعب لا أن يقتصر دوره على المحاسبة . من المهم أن نتوصل نحن المنظرون الى قاعدة أساسية مشتركة من التفاهم ولا نقول الاتفاق التام وذلك كى لا نلقى بالمسئولية على السراة الحكاميين وهم أقل استعدادا للفصل فيها .

اولا ، من واجبات الدولة أن تعمل على تصحيح الخلل الاجتماعى المتمثل فى ثنائية المجتمع الانتاجية . هذا دور تنظيمى تقوم به الدولة وتوليه بواسطة الحصول على نسبة معقولة من عائد القطاع المتقدم تستثمره فى اعادة بناء الطاقة البشرية عند اهل الكفاف ، والى حد ما اهل الكفاية مما من شأنه أن يرفع الامكانيات الاقتصادية بينهم . ليس لنا أن نتوقع انطلاق الاقتصاد القومى ما دامت تشنه جماعة اهل الكفاف الى أدنى . إذن تبدا بطريق الاصلاح من معالجة الخلل البنىوى فى المجتمع وان كان التعاون بين الدولة والقطاع الخاص فى الاعمال ضروريا الا أن المسئولية فى تقويم الخلل تقع فى الدرجة الاولى على عاتق الدولة والقطاع الخاص الواعى هو الذى يقدر أهمية التعاون مع الدولة فى مسعاها هذا .

ومن المهم تحذير الدولة من سلوك طريق الرعاية دون تمييز كما حصل ويحصل فى الدولة الرعوية . فمن المؤكد أن تجرب تلك السياسة الآخرين نحو مستوى الكفاف بدل الارتفاع بالقاصرين الى المستوى السوى .

ثانيا ، على الدولة تقع مسئولية القيام بالمرافق الاساسية والمصالح الضرورية ، خاصة منها ما يتجنبه القطاع الخاص لما تدره من الخسارة

أو الربح غير المجزى مثل القطارات والطرق والكهرباء ومياه الشرب وغيرها من المرافق التي تعتبر مسئوليتها خدمة عامة .

ثالثا ، على الدولة تنشيط العملية الاقتصادية لا الاستئثار بها . وهذا يعنى أن تقر الدولة وتلتزم بأنها ليست بجهاز أصلى لادارة الاعمال وأنها ليست أفضل من يستطيع أن يحدد الاولويات الاقتصادية للبلاد . الدولة فريق منافس ولا يصح أن تقرر لسائر المنافسين أولويات استثماراتهم ، أى أن تكون الخصم والحكم فى آن واحد . ويجدر بنا أن نذكر هنا أن الاولويات التى اختارتها الدولة تاريخيا لم تكن موفقة وشكلت عبئا ثقيلا على الاقتصاد القومى .

ان دور التنشيط بالغ الأهمية وقد يأخذ شكل تسهيل ترتيبات الاقدام على الاستثمار ، وتقديم الحوافز فى المجالات الضرورية ومساعدة الرواد على توفير رأس المال والاعفاءات الجمركية على المواد الخام النادرة والمواد الوسيطة غير المتوفرة . ومن هذا القبيل أيضا النظر فى أمور الاعمال المتعثرة ومساعدتها على حل مشاكلها ما استطاعت الدولة إليه سبيلا . ومن ذلك أن تكبح جماحها ونزعها للتدخل وفرض المراقيل فى طريق كل من يعمل بدون استثناء .

ان توفير رأس المال أمر بالغ الأهمية بالنسبة لصغار الباعثين للاعمال ، ويشكل بالنسبة لهم الفارق بين القيام بالعمل والاحجام عنه . ولتونس ومصر تجارب جريئة فى ذلك المجال ولو أنها طلت قصيرة النفس . رأس المال الاستثمارى نادر جدا فى بلدان العالم الثالث كون التراكم الرأسمالى محدود عند المواطنين ، والدولة تستطيع أن تقدم المساعدة فى هذا المجال . بما لها من قدرة ومكانة دولية لا يتمتع بها الخواص . ان قدرة الدولة على احداث تراكم فى رأس المال يظل أقوى بكثير منه عند الخواص ، الا فى حالات خاصة مثل شركات توظيف الاموال فى مصر . الخلاصة أن تعمل الدولة كوسيط مسهل ، لا كمشترى مباشر .

ان التنشيط قد يأخذ أيضا دور الريادة كان تقدم الدولة على تحقيق مشروع للأعمال للتدليل على جدواه وتشجيع المواطنين على الدخول فيه ، كما فعلت العراق في الأربعينات حين أنشأت صناعات من أجل بيعها لرجال الأعمال المترددين وهو ما فعلته أيضا الحكومة التونسية منذ الخمسينات في السياحة وقطاع الفنادق ونجحت التجربة . فالقطاع الخاص التونسي قد أخذ حجما ضخما في ذلك المجال وأصبحت الدولة في وضع مكنها من بيع معظم فنادقها للخواص كي لا تتراكم خسائرها ، وقد تيقنت من عجزها عن ادارة الاعمال بصورة سليمة . يمكن الدولة أيضا أن تلعب دورا ايجابيا كبيرا في تنشيط التصدير لما له من دور دبلوماسي ميسر للتعامل الدولي .

المهم في الدرجة الاولى هو اقتناع الدولة بدورها كمنشط لا كمنافس او مستأثر بالاعمال ، وان تكسب ثقة المواطن بالمثل فترية بالفعل انها في جانبها في دوره كمنتج وانها تفهم أن نجاحه يعتبر نجاحا لها لانها شريك اكيد لها . وليس لنا أن نتوقع انتشار الثقة تلك دون أن يكون لمثل تلك القناعات مؤيدين من أكثر أهل الفكر ومن اصحاب الفعاليات في المجتمع .

واخيرا يجب أن لا ننسى أن للدولة دورا هاما كركيب وحكم . ان منح مختلف التجاوزات من محاولات احتكارية وتمسف واستغلال وغير ذلك هي من مسئوليات الدولة . كما وان للدولة دورا هاما في الحفاظ على سلامة العلاقات العمالية .

ليست السياسات الاصلاحية مجانية بل ان لها ثمنا باهظا ، وهذا امر من المهم جدا ابرازه في دول العالم الثالث . فمن أين تأتي الدولة بذلك الثمن ، أولا ، من موارد الدولة الخاصة المتأتية من عقارات ومبيعات الموارد الخام . ثانيا ، من الموارد السيادية كالرئسوم المفروضة والضرائب وعائدات الجمارك . وهنا ملاحظة لابد منها وهي أن السياسات المتبعة في الدولة الرعوية من أجل حماية المنتجات الوطنية كثيرا ما تكون بالغة الشطط ،

فهى غالبا ما تلجأ الى وسائل المنع وبالتالى حرمان خزانة الدولة من أهم مصادر دخلها . فان يكن لابد من الحماية فلتكن برفع الضريبة الجمركية على ما هو غير مرغوب دخوله فلا تحرم الدولة من دخل الضريبة الجمركية ولا المواطن القادر من التمتع بالسلسلة المرغوبة . ثالثا ، أن تدع الدولة الخواص من القادرين على تحمل بعض العبء بالسماح له بدخول مجالات الخدمات فيخفف بذلك العبء المالى على خزانة الدولة ويصبح فى امكانها تقديم الخدمات لمن يحتاج على مستوى جدير بالاحترام . ان السوق دون شك يتحمل جزءا كبيرا من عبء تخليص المجتمع من الثنائية وتحقيق التكامل الاقتصادى القومى .

ان الملكية حق اجتماعى لا فردى مطلق . انها حزمة فى حقوق التصرف يتعدد حاملوها لتأخذ من جديد مثل حيازة قطعة أرض . ماذا يستطيع الحائز أن ينسب لنفسه فيها من حقوق التصرف ؟ فهناك حق زراعة الارض أو تركها بورا ، زراعتها قطناً أو خضاراً ، تجريفها ، استغلالها فى مشروع صناعى أى تجارى ، اقامة مبنى للسكن عليها ، تأجير استغلالها للغير ، بيعها أو توريثها وغير ذلك من حقوق تصرف . الواقع ان المجتمع قد يمنح المالك بعض هذه الحقوق وليس لنا أن نسلم بأن المالك يتمتع بجميع تلك الحقوق قد يحرمه فى غيرها حقوق التصرف هذه يقرها المجتمع ، كل حسب تشريعاته أو تقاليد . المفاد من ذلك أنه ليس فى القاموس معنى واحد للكلمة « حيازة » ، بل هى اشارة الى حقوق تصرف مختلفة يجب تعيينها بالتخصيص لأنها تختلف من وضع الى آخر . لذلك يمكننا أن نقول أنه ليس هناك من حائز خاص ذا حق مطلق فى التصرف . وبالتالى فالعريف الذى نقترحه هنا للملكية هو أنها تشكيلة من حقوق تصرف فى عقار أو سلعة ما تفرد وتجمع بنسب مختلفة من حالة الى أخرى ضمن حدود معينة مكفولة الاستمرار من قبل المجتمع .

لو اننا نظرنا الى صاحب عمل خاص بهذا المنظار فهل يمكن أن نعتبره حرا في مشروعه ، يتصرف به كما يشاء ؟ طبعاً لا . انه مقيد ، بمعنى أن هناك حقوق لغيره في المشروع يقرها المجتمع ، مثل حقوق العمال الذين هم جزء من المشروع ، والحق العام في أن لا يفسد المشروع البيئة ، وحق الدولة من العائد مقابل ما تقدمه من خدمات غير مرئية للمشروع وحق الشاري في أن لا يحرم من الحصول على المنتج لسبب من الاسباب ، وغيرها كثيرا من الحدود . العمال جزء من المشروع ولا يملك « صاحب » المشروع أن يتصرف الا في نواح محدودة من مشاركتهم في العمل . لا يستطيع ان يحرمهم مثلا من حقهم في الضمان الاجتماعي ، او التنظيم داخل المصنع ، وليس له أن يتحكم في الاجور او ساعات العمل بمفرده . هناك حقوق من نوع آخر في مشروعه انما يشاركه فيها الغير . فقد تجرده تشريعات البلاد من حق استيراد ما يحتاج اليه من الخارج او أن يصدر ما انتجه ، وقد تجرده من حق تسعير منتجاته بمفرده وغير ذلك من حدود .

الخلاصة ، ان الهيازة مجموعة حقوق تفرد وتفكك وتجمع والتركيبية الناتجة عن الجمع والتفكيك تختلف حسب المكان والزمان ، وقد تتركز الى حد بعيد في شخصية واحدة كما هو الحال في القطاع العام وفي المشاريع البدائية والبسيطة كالزراعة في مجتمع الكفاف انما في معظم الحالات هي مختلطة وينسب مختلفة .

ماذا نستفيد من نظرية الهيازة هذه في سياق بحثنا ؟ الذي يهمنا هنا هو ان النظرية هذه للملكية تنبهنا الى أن النقاش حول الملكية العامة والخاصة وما يرافقه من حديث حول التملك الخاص privatization ليس امرا خياليا بين الواحد والآخر . نلا الدولة يمكنها أن تلغي دور احواس ولا احواس يمكنهم أن يلغوا دور الحق العام . فالواقع أن الدولة شريك أو أحد شركاء صاحب المشروع حقيقة النقاش اذن هي حول الدرجة

أو النسبة من الحقوق التي يجب أن تتجمع في يد كل من الخواص والدولة.
وسائر الفرقاء ونوعية تلك الحقوق .

المشروع الخاص في المجتمع المعاصر يستحيل أن يكون حراً بمعنى تقوُّد المقيمين عليه بجميع حقوق التصرف . انهم في الواقع يتمتعون بمجموعة من حقوق التصرف ويتمتع غيرهم بمجموعة أخرى . ومعزى الكلام أولاً القيم على المشروع الخاص ليس بسيد مطلق على مشروعه وليس بقدرته تجاَهل الحقوق الملوكة للآخرين . التخوف والادعاء أن القطاع الخاص يعمل من أجل الربح فقط وبالتالي سوف يؤدي عمله الى ضرر المجتمع كلاً يقوم على مفهوم اجتماعي خاطئ، يفترض أن صاحب المشروع الخاص يحوز على جميع حقوق التصرف . ثانياً ، من الضروري أن يقرر كل مجتمع نسبة حقوق التصرف التي تجمع وتفرق وعلى من وكيف . ثالثاً ، يلزم مثل هذا المفهوم للحياة أن يشارك المواطن عامة (بواسطة التشريع) واصحاب العلاقة المباشرة خاصة في تقرير الامور . كون الدولة شريك ثابت في كل مشروع عمل على صاحب المصلحة أن يلعب دوره السياسي وأن يشارك في تقرير الامور العامة وأن ما يمنحه يدرك أن الحياذ واللامبالاة لهما ثمن قد لا يستطيع تحمله .

من هم الفرقاء في حياة مشروع ما ؟ الدولة ، الباعث ، الممبال ، المستهلكون . المسادلة التي تنتج عن تفاعل هؤلاء حيلة توزيع النفوذ وبالتالي هي سياسية في الدرجة الاولى واقتصادية ثانياً . ومن هنا أهمية أن يشارك رجال الاعمال في السياسة وأن لا يقتصروا على ادارة المشروع . فهم بحكم تمتعهم بنسبة عالية من حقوق التصرف موضع اهتمام ومحط طمع لمن يطلب الكسب أو الاستفادة ، خاصة الدولة . وما يصح قوله على رجال الاعمال في هذا المضمار يصح على العمال وغيرهم من الفرقاء . وأخيراً تنبهنا هذه النظرية الى أن ما تقوم به الدولة من تصرفات ، مباشرة كانت كتسعيرة الانتاج الجبرية ، أو غير مباشرة كطباعة العملة من أجل تمويل

اتفاقها الخاص ، يؤثر تأثيرا كبيرا على سائر الفرقاء في المشروع وبالتالى من المهم أن لا تترك القرارات الاقتصادية للسراة الحاكمين وحدهم . وهكذا نرى أن تلك الخواص أو الانفتاح على القطاع الخاص وحده لا يكفى ، وقد يتم دون أن تتغير الاوضاع الاقتصادية بدرجة تذكر لا بل قد تتردى .

المهم فى الأمر هو الحد من حقوق تصرف للدولة ومشاركتها فى القرارات المؤثرة . نلاحظ شيئا من هذا فى العشر سنين أو أكثر من عهد الانفتاح فى مصر وتونس ، فتمليك الخواص لم يجنى فى الحالات التى فرضت فيها الدولة قيودا مكبلة .

بالاختصار ، ان ترابط الاقتصاد الخاص والعالم وتواصله أمر يحتمل هيمنة الواحد أو الآخر ، وهذه مسألة سياسية فى الدرجة الاولى وليست فنية أو ادارية وبالتالى يتم الفصل فيها بوسائل سياسية .

من المهم أن يفهم اليسار من خلال هذا التعريف للحيازة أن القطاع الخاص ليس مطلق الحرية وأن شركاءه هم الدولة والمصالح فى الدرجة الاولى وبصورة ملموسة .

الدولة شريكة فى جميع الحالات ، وأبسط حقوقها تحصيل الضريبة ، وعندما يعنى المشروع من الضريبة فذلك يكون كحافز مؤقت . والدولة شريكة بحكم قدرتها على تحديد السياسة المالية من نسبة الفوائد الى تعيين نسبة السيولة الى تحديد ما يمكن استيراده أو الرسم المفروض عليه الى آخره من حقوق تصرف . وكون الدولة شريكة يعنى أن نجاح المشروع لا يعنى الربح للخواص فقط بل للمجتمع ككل وبصورة ملموسة . ثانيا ، من المهم أن يفهم المحافظون أن عملهم الاقتصادي لا يمكن تجريدته عن السياسة والمشاركة فى صنع القرار وأن طبيعة الحيازة هى جماعية دائما واحترام حقوق الغير هو من باب العمل الرشيد .

خلاصة

خلاصة المقال ، ان الدولة الرعوية اختارت طريق التخطيط الاقتصادي واستأثرت بسلطة سياسية متزايدة استخدمتها من أجل فرض مفهوميها وخيارها على المجتمع فاستحوذت على معظم المقدرات الاقتصادية من صناعية وزراعية وخدمات . ومن هنا اخفت طابعها الرئيسي كربة عمل شبه محتكرة وذلك على مستوى المجتمع ككل . فقد قامت بصنع القرار الاقتصادي عن الجميع : مدير العمل ، العامل والمستهلك . ثم انها التزمت باعالة أهل الكفاف في مجتمع ثنائي مؤلف من فئات قادرة على التعامل مع السوق من جهة ، ومن جهة أخرى فئات قيد السوق انما عاجزة عن التعامل معه لتدني فرص ابناءها وكفاءاتهم وانتاجيتهم . الا انها في سعيها هذا عممت اجراءات الاعانة على جميع الناس القادرين منهم وغير القادرين ، بواسطة الدعم والاسعار الجبرية . وقد حال ذلك النهج دونها وتحقيق البرنامج التنموي الذي كانت قد شرعت به .

ان الدولة الرعوية قد قامت على ركائز ثلاث اساسية : (١) العمل على النمو الاقتصادي السريع . (٢) السيطرة التامة من أجل تنفيذ المخطط الاصلاحي . (٣) توفير العدالة الاجتماعية . بعد مراجعة سجل الدولة تلك على مدى ثلاثين سنة ، نجد أن البند الاول والاساسي ، أي النمو الاقتصادي السريع قد تعثر . استطاعت الدولة في الواقع أن تقيم قاعدة صناعية كبرى ، الا انها كانت مكلفة جدا واستحوذت ، ولا تزال ، على كميات هائلة من الثروة القومية مقابل عائد غير مجز . فقد كانت نسبة المال الموظف الى المال العائد ضخمة جدا ، مما يشبت عدم جدوى الاستراتيجية والسياسات المتبعة . فالقطاع العام الذي كان يعتبر الركيزة الاساسية للنظام الاقتصادي لم يستطع العمل ببلء طاقاته لعدم توفر الخامات والسيولة والحرمانه من العائد ، وقد تدنى على اثر ذلك عرض السلع الاستهلاكية والوسيلة بالكم

المطلوب، والنوعية المرجوة . ان حرمان المنتج من الفائض أفقده القدرة على توظيف رأس المال الضروري للنمو وسلبه الحافز والرغبة في العمل .
ويصبح هذا القول على القطاع اعام مثله مثل القطاع الخاص .

ان السيرة الاقتصادية ركزت على بدائل الاستيراد وعلى اشجيع السوق المحلية من الانتاج . واحتل المستهلك المكانة الاولى في اعتباراتها فنزادت انتماءات الدولة وتزايد عجزها عن الايفاء بتلك النفقات ، سواء من الاعمال التي كانت تديرها او من مواردها الاخرى ، فلجأت الى اساليب ملتوية كالاسلاب . من معهم ومن ينتجون . لقد أسأت « سياسة » الاستلاب للاقتصاد القومي عامة والى الاداء من العمل ورأس المال معا .

اما فيما يتعلق بالركيزة الثانية ، أى السيطرة ، فقد وفقت الدولة الرعوية فى مجال السيطرة السياسية والامنية فقط ، فى حين تراجعت قدرتها على التحكم فى تدبير الامور وتنفيذ سياساتها وذلك بسبب تفاقم الحال وصعوبة تنفيذ الاحكام الشاذة ، فعم سلوك التهرب والاحتتيال على القانون . هكذا شاع الاقتصاد الاسود والاقتصاد غير المعلن والتسامح الرسمى والشعبى فى شأنها ، رغم انها يمثلان ظاهرة تفشى سلوك عدم احترام القانون بين أبناء الشعب وتقوض أسس النظام المدنى .

اخيرا قامت الدولة الرعوية بمجهود تشكر عليه فى تأمين الغذاء والخدمات الصحية والتعليم وتوزيع الثروة ، خاصة فى الريف المصرى . وغير ذلك من المساعدات العامة . الا أن تلك السياسة التقدمية قد تعثرت ايضا وذلك لأسباب منها تزايد نفقات الدولة وعجزها عن توفير المال الكافى للاستمرار فى الخدمة كما يجب . فهى قد لجأت الى وسائل او سياسات غير مجدية فى هذا المضمار مما عرقل مسارها .

مثلا ، قدمت الخدمات الى كافة الناس ، القادرين منهم وغير القادرين على السواء ، وذلك بتوفير الغذاء الرخيص والموارد الاستهلاكية بالاسعار

الدعنة والتعليم المجانى ، متجاهلة ثنائية المجتمع الذى من أجلها أنشئت أصلا النظام الوقائى . ولم تراعى العدالة الاجتماعية فى حق الكثيرين من الناس ، والمنتجين خاصة . فقد وقع هؤلاء فريسة سلوك الاستلاب الرسمى . فكان أن تحولت الدولة ذاتها الى مستقل ظالم للمنتجين على مختلف هوياتهم .

لقد شكلت السياسة الوقائية التى اعتمدتها الدولة الرعاية بآثاقا أساسيا للنمو الاقتصادى ذلك أن إحدى الوسائل التى لجأت اليها الدولة لإعانة المواطن المستهلك هى اقتطاع جزء من عائد الانتاج فى القطاع العام الصناعى وتوزيعه بشكل أسعار مخفضة وتكون بذلك قد سخرت القطاع العام الصناعى لأغراض اجتماعية كان من شأنها تقليص النمو الاقتصادى . والاسلوب هذا حرم القطاع العام من فرصة استثمار العائد من أجل التطور والنمو وسببت له الخسائر والشح فى السيولة والعمل دين الدولة المتاحة وتكون بذلك سياسة الصائد الاجتماعى فى السياسات التوزيعية الأكثر تعظيلا للنمو .

وهكذا تكون حصيلة تجربة الدولة الرعاية الفشل فى أن تسمع سيدة الاحكام أو رائدة التقدم الاقتصادى المصرى أو المعينة الواقة لأهل الكفاف وأهل الكفاية ولأن تكون قد اهتزت قواعد الدولة الرعاية وبدأ التحول عنها فلأن القيميين عليها من السراة الحامين لم يستطيعوا تحقيق تلك الاهداف الرئيسية .

والماتمل فى سجل الدولة الرعاية هذا يرى أن تصرفها ، وربما من حيث لا تدرى ، لم يكن تقدما ولا عصريا ، كما كانت تتصير . والواقع الاقتصادى كان أشبه بالتصرف الذى يتسم به نظام مجتمع الكفاف subsistence economy .

فلو نحن نظرنا الى بعض السياسات الرئيسية مثل سياسة بدائل الاستيراد وسياسة الدعم نجد أنها أقرب ما يكون الى التصرف الاقتصادى

السابق لسيطرة السوق فسياسة بدائل الاستيراد تعنى الاكتفاء الذاتى وتقليص التجارة الخارجية من استيراد وتصدير أيضا • ان الاكتفاء الذاتى يعنى انتاج كل ما يحتاج اليه المجتمع بذاته على أن يتم اشباع السوق المحلية أولا وتحجيم التعامل مع الغير الى أقصى الدرجات الضرورية وهو بالفعل ما قد حصل • وبالتالي لا يتوفر للتصدير الا الفائض • والواقع ان سياسة مصر ، التى ارتدت الى سياسة بدائل الاستيراد فى أوائل الثمانينات ، ما زالت تتأرجح فى سنة ١٩٨٨ بين الاستمرار فى سياسة تصدير الفائض فقط ، أى بعد اشباع السوق المحلية ، والتصدير بالاهداف ولم تسلك طريق التصدير أو تأخذ بأولويته الا فى اواسط الثمانينات •

نهج الاكتفاء الذاتى هو نهج اقتصاد غير متخصص تماما كما كان الوضع فى المجتمعات السابقة والتى تعود فى منطقتنا الى ما قبل القرن الثامن عشر • وبغض النظر عما اذا كانت الدولة الرعوية قد استطاعت تحقيق الاكتفاء الذاتى أم لا فانها قد قامت بسن سياساتها والآليات المؤدية اليها على ذلك الاساس •

ان الدولة الرعوية قد اختارت عنده قيامها التنمية المستقلة وأخذت الاجراءات اللازمة لتحقيق الهدف المقصود فجاءت النتيجة عكس ما ابتغت وانخفضت نسبة الاكتفاء فى معظم المنتجات المحلية عما سبق فان كانت التجربة تلك قد دلت على شئ، فعلى استحالة ان لم تقل عدم افضلية ذلك الخيار ، ليس فى مصر وتونس فقط بل فى أى بلد من بلدان العالم الثالث • ان الدول النامية التى تنقصها معظم الوسائل الرئيسية للتنمية مثل رأس المال والتكنولوجيا والخبرة والقوى البشرية المدربة والمواد الوسيطة والقاعدة الصناعية تدعو الى انجاز كل هذه الامور بالاعتماد على الذات دون التعامل مع الغير •

الحقيقة ان الخيار المطروح بين التنمية المستقلة والتنمية بالتعاون مع العالم الخارجى ليس بخيار على الاطلاق ، مهما أصر على ذلك سمير أمين وغيره

من الكتاب ليس في العالم الثالث ولا حتى في معظم البلدان الصناعية أى بلد يتمتع بالقدرة على التنمية المستقلة . التعبير هذا ليس سوى شعار ينم عن كبرياء وطنى لابد من الاعلان عنه واثباتنا للنية فى أن التعامل الاقتصادى مع الغير لن يتم على حساب الاستقلال والسيادة القومية وليس فى ذلك من حرج أو عليه من مأخذ . الخطر يكمن فى أن يتصور البعض الشعار كدليل عمل وتخطيط يستنير بواسطته فصلا صانع السياسات الاقتصادية والمروج لها من أهل الفكر .

هذا من جهة استراتيجية الاكتفاء الذاتى أما سياسة الدعم فهى أيضا تحمل ملامح نظام الكفاف السابق للسوق . فالدعم مظهر من مظاهر التبادل السلمى والخدمى القائم على التعامل بالمثل ، أى المقايضة . مثلا بدل أن تعطى الدولة أجرا مجزيا لموظفيها تقدم لهم ملابس من صنع معاملها بنصف ثمن ومواد غذائية بأقل من نصف ثمن بمباراة أخرى تقدم الدولة جزءا من مرتبات من يخدمها بسلع وليس بالنقد تماما كما كان عليه الوضع فى العهد المملوكى والعهد العثمانى حين كان خدام الدولة يفاوضون عن عملهم جزئيا بالسلع مثل قدر معين من القمح . والجدير بالانتباه أيضا أن جزءا لا يستهان به من صادرات الدولة يتم حاليا بالمقايضة مع دول أخرى وتسمى تلك الوسيلة بالصققات المتكافئة .

نستخلص مما سبق أن التنمية عملية مركبة تشتمل على عناصر الانتاج التالية : الباعث للمبادرة واللفكرة : العمالة المؤهلة ، التكنولوجيا المناسبة ، الادارة الناتجة ، رأس المال ، قنوات التصريف والارضية الاقتصادية الواثية أى ما توفره الدولة من مرافق أساسية وتسهيلات وسياسات مساعدة غير مفرقة . ان التفاعل الايجابى بين جميع هذه العناصر يؤدى الى ناتج هو بالفعل اكبر من مجموع اجزائه أى أنه يعطى عائدا اكبر من مجهود

كل عنصر على حدة وهذا ما يبرز الربح لأنه نتيجة مجهود جماعى تعاونى وليس استلابا لحصة فريق ما .

ان النظرة للانتاج كعملية مركبة تبرر حقيقة هامة هي أن الخير العام هو فيض لا كم محدود . قسمة الكم المحدود تبعث على النزاع والخصام وسوء الظن والتشاؤم وهي تمت الى مجتمع الفاقة والكفاف في حين أن نظرة الكم المتزايد مظهر من مظاهر المجتمع المصرى المنتج والواثق من ذاته . توقظ فكرة الكم المتزايد فينا الشعور بأهمية التعاون بين الفرقاء لأن ما يقدمه الفرد للمشروع سوف يعود اليه والى المجموع فى حين لو عمل كل من الفرقاء بمفرده لجاءت الحصيلة أقل بكثير . ولابد من أجل نجاح العملية الانمائية هذه من اطلاق الحريات الفردية والجماعية سياسية كانت او اقتصادية . أيضا يدل المفهوم هذا للتنمية على أن اشتراك العناصر الحرة فى عملية الانتاج من شأنها أن تستخرج أكبر طاقة عطاء من المشتركين من حيث أنهم ملتزمون بصالح المشروع الذى منه صالحهم الخاص خلاف المشروع القائم على الموظفين أى على تفاعل دوائر الدولة ..

تفاوتت نسبة التزام دوائر الدولة ومصالحها فى المشروع العام لا بل قد تكون العلاقة علاقة منافسة وممثلة ذلك أنه قد يكون من نتيجة نجاح مشروع ما حصول دائرة على القيمة والاهمية دون سواها ويفقد الفرقاء الآخرون بحكم الوضع ذلك الحافز على التعاون الايجابى أو الاندفاع فى الخدمة ومن هنا الالتزام المحدود فى المشروع والتركيز على ما يخص كل منها دون العمل على تادية سائر ما يلزم وامكانية التنسافر بين الدوائر قائمة وحقيقية مما يحمل بعضها أحيانا على التردد والامتناع عن تادية الدور المطلوب منها فوزارة التخطيط . مثلا قد تكون متحيزة لمشروع دون غيره . وزارة الصناعة بحاجة الى عملة صعبة فى حين أن وزارة المالية تتلأكأ فى توفيرها للندرة أو للحاجة الالحة اليها فى مجال آخر ووزارة التموين تسمى

للحصول على سلطة ضرورية بسعر زهيد لتأدية خدماتها للمستهلك في حين تجد وزارة الصناعة أن انتاج السلعة المذكورة لا يتمتع باييزة النسبية ولا يساعدها على تحقيق اهدافها المالية والسلمية كذلك قد تحتاج وزارة التموين لسلطة بسعر منخفض دون الكلفة في حين أن وزارة الصناعة تجد في ذلك خفضا للعائد المضطرد ووزارة الزراعة قد تحتاج من أجل زيادة انتاجها الى ماكينات فلاحية تمتنع وزارة الصناعة عن تقديمها لأن انتاجها يستهلك عملة صعبة لا تعوضها الوزارة الاخرى عنها ونفس على ذلك في المشاريع العامة الاخرى في الزراعة وغيرها وكل هذه اسائل معقدة للانتاج والنمو وللحصول على عائد معقول على المال المستثمر ومن هنا ضرورة سلوك الدولة لنهج آخر غير القيام المباشر في ادارة الاعمال والاستثمار بل الاشتراك في العملية الانتاجية في صيغ مجدية أخرى تتناسب مع طبيعة تنظيمها وخصائصها .

ان اخفاق الدولة الرعوية في تقديم الخدمة السلمية للمحميوز وتعر المسار الاقتصادي ومستوى المعيشة المرجو جميعها عملت على اضعاف ما كان يتمتع به السراة الحاكمين من شرعية سياسية وفي كثير من الاحيان تقويض تلك الشرعية وهنا نجد السبب الرئيسى في تراجع الدولة الحذر عن التدخل الاقتصادي الكلى وقد اخذ ذلك التراجع مظهر التهرب من تحمل المسؤولية لا القيادة الى مجتمع جديد افضل . كون الرؤيا المستقبلية عند ربان السفينة شبه معدومة كما هى مفقودة عند رجال واحزاب المعارضة . ولعل الماساة تكمن أولا في أن المعارضة أو القيادات البديلة فى معظم البلدان العربية لا تتميز حاليا عن السراة الحاكمين ولا تختلف عنهم فى السلوك ولعل هذه الظاهرة هى أيضا من تأثير الدولة السلطوية الرعوية على الجيل الذى ترعرع فى ظلها .

ان لم تأخذ ظاهرة تسبب الشرعية السياسية فى البلدان العربية شكل العنف بعد أو الثورة فانها دون شك قد اخذت شكل فقدان الثقة عند

المواطن وابتعاده عن الجدية والايان بالعمل العام فانتشر الفساد فى المجتمع وعمت روح الفردية الانانية والتشكيك فى كل شىء .

انه من الملاحظ ان السياسات الاقتصادية التى تقوم بهها الدولة الرعوية ليست عقلانية اقتصاديا أى أنها لا تخدم برشد غرضا اقتصاديا . فهى عندما تفرض على شركة صناعية ما سعرا جبريا لمنتجاتها دون السعر المجزى أو سعر الكلفة انما تسلك سلوكا يقصه الرشد اقتصاديا . فهل يمكن أن ننسب للدولة الغباء ؟ كلا . ان السلوك الاقتصادى هذا الذى تسلكه الدولة يعتبر من قبلها عقلانيا من الوجهة السياسية . أى أن الدولة أو السراة الحاكمةين يسخرون السياسات الاقتصادية للأغراض السياسية . فما هو غير عقلانى اقتصاديا قد يكون عقلانيا سياسيا ، أى أنه يخدم غرضا سياسيا .

هنا يكمن مظهر خطير فى الدور الاقتصادى الذى تلعبه الدولة فهى ان تمادت فى اخضاع السياسات الاقتصادية للأغراض السياسية قد تخرب بذلك الاقتصاد القومى . وهو بالفعل ما قد حصل فى الدولة الرعوية . من هنا مصدر الحذر فى السلوك العقلانى السياسى فى المحل الاقتصادى فهو ان أدى ، وغالبا ما يؤدى ، الى تراجع الوضع الاقتصادى وتقهقره يفقد ميزة فى الرشد السياسى من حيث أنه قد يقوض مكانة السراة الحاكمةين سياسيا ، وكما شاهدنا فى مصر وتونس يضع شرعية النظام موضع التساؤل والتشكيك . فالجدير بالسراة الحاكمةين أن يأخذوا عبرة من ذلك وأن يتيقنوا من أن وضع العقلانية السياسية موضع العقلانية الاقتصادية انما تشكل سلوكا رشيدا فى السياسة لأمد قصير ومؤقت فالخاط فى المدى البعيد بين السلوك الاقتصادى والسلوك السياسى تنقصه العقلانية الحقة والسلوك .

ان عدم شعور المواطن فى هذه المرحلة بقضية ينتمى اليها ويعمل من اجلها هو حصاد التجربة الرعوية الفاشلة وما يؤسف له أن ظاهرة

اللامبالاة هذه تتفق مع النزعة الفكرية المعاصرة التي تضع الشكوك في
الايديولوجيات مندة بما فيها من اساءة الى الحياة السياسية العامة وحولها
دون اظهار الحقائق بواقعية انما ما يثيب عن اذهان المفكرين الداعين الى مثل
هذه الحصافة هو ان الايديولوجية دليل فكري وعاطفي يهدى خطوات
المواطن في خضم الحياة السياسية وتعاريجها الفاضة كما وأنه يساعد على
تحقيق الاهداف العامة بصورة تمجز عن تحقيقها الطرق الاخرى .

ان الايديولوجية تساعد المواطن على تمييز مظاهر هويته الاجتماعية
والسياسية وتحدد معالم الطريق فتبعث فيه الشعور بالجدوى والالتزام
بالقضايا العامة . انها توجيه واشارة لابد منها في الحياة القومية فالحظنا
ليس في الايديولوجية كايديولوجية بل في محتواها وطريقة التعامل معها
فان كان التوجيه مجديا والتقصده سليما فهو عين الصواب ويجدر بنا
ان نجفل مما قد شاهدناه من شطط عقائلى سابق لأننا فى ذلك نكون
كمن ارتد عن الشرب بحجة أنه أنه سبق لأحد ما أن سقط في البئر نفهم الرد
ضد الايديولوجية عند المفكر العربى المعاصر وأسبابها دون شك وجيهة انما
ما نتوجس منه خيفة أن نكون حسب المثل الاجنبى قد رمينا الطفل مع ما
الغسيل . ان التهور الذى ظهر بين العقائدين واعتبار كل منهم لايديولوجيته
على انها حقيقة مقدسة وبدل للعلم والدين مما أثار التعصب والمفالة
والرفض للغير وفى النتيجة أدى الى العنف والمبث . المفالة فى اظهار
الايديولوجية بمظهر العلم والتفوق بواسطة التزيين لها بالفكر الفلسفى
ضلل الانسان العربى ودفعه فى متاهات غيبية لا تهدى ولا تعين فمن طيبة
الحيارات السياسية أن تكون ايديولوجية وهى ليست علمية فى شئ انما
يجب أن تفهنا المعرفة . ان اعتبار العلم أساس الخيار السياسى ليس رأيا
خاطئا فحسب بل يشكل خطرا على الحريات المدنية .

الايديولوجية السلمية التي نرى ضرورة تواجدها من أجل بناء مواطن
ملتزم بقضايا وطنه بسيطة جدا وهى ليست بديلا للمسلم ولا للدين انه

هى تعبير عن قيم عملية تمت للفرد وأفضلياته الذاتية فى الخيارات المتوفرة أو المطروحة للعمل فى الحياة العامة . انها خريطة ودليل فكرى وعاطفى للعمل الجماعى وتوضيح للشئون العامة بما يعطى المواطن القدرة على رؤية واضحة للسلوك المفضل اتباعه تحت تلك الظروف ورجل الفكر السياسى المعائلى هو من بقدرته التعبير والافصاح عن معالم الامور العامة ومجرياتهما شكلا معبرا عمليا فى ذهن المواطن العادى تمكنه من تحديد موقفه الفكرى ويضفى عليها المنصر العاطفى ويجب أن لا تقلل من أهمية المنصر العاطفى اذ أنه المحرك للعمل والمشاركة فى الحياة القومية . ان التخلي عن تلك المهمة المعائدية وترك المواطن يتخبط فى معترك الحياة المصرية دون دليل فكرى وعاطفى يربط مسيرته فى الحياة العامة مع مسيرة مواطنين آخرين يشاركونه فى القيم ويتعاطفون مع اتجاهاته أمر خطير ساعد على خلق المناخ السائد حاليا من عدم المبالاة والانانية المسرة .

ان وجه الشبه بين الفكر العربى المعاصر وبين الدولة صريح فهو تراجع عن الايديولوجية أو حملها باستحياء والدولة الرعوية المعاصرة بدورها بدأت تتراجع عن التدخل وعن الاحاطة بكل ما يتعلق بحياة الفرد والمجتمع . هو قد أحدث بتهجه هذا فراغا فكريا وعاطفيا وهى قد أحدثت فراغا وبلبلة فى الحياة العامة والسياسات المتبعة . ان هرب الفكر العربى من الظاهرة الايديولوجية التى ارتقت طابع الخطأ لم يرافقه الى الدرجة الواجبة إعادة النظر وصياغة الفكر المعائلى بالطابع السليم المساعد الذى من شأنه ان يهدى المواطن ويساعده على رسم الصورة واختيار الطريق فلا الدولة كانت على بينة من البديل القويم ولا الفكر انما الذى نلاحظه هو أن تراجع الدولة يمثل ارتدادا عن شئ قد اتبعها لتراجعها من قاعدة تهتدى بها أو تهتدى اليها . ان سلوكها هذا يبدو وكأنه تهرب من أسباب التآكل فى شرعيتهما وعدم قدرتها على الوفاء فهى ان عجزت عن الاداء أو عن تحمل المسؤولية فى مجال ما تتخلى عنه دون أن تعين القاعدة التى يجب أن تنظم خطواتها

لذلك ليس من الواضح ما الذى سوف تتخلى عنه ولماذا وما هو الامر الذى يجب أن تلتزم به مما يجعل خطواتها تبدو وكأنها عشوائية . تراجمت مثلا عن زج المواطن فى السجن بسبب أفكاره انما حافظت على وسائل الاعلام حكرا لها مفسحة فى المجال مكانا ضيقا جدا لصحف غير رسمية . وهى قد دعت القطاع الخاص أن يعمل فى مجالات لم تكن مسموحة له ثم كبلت من قبل يديه فى ما هو أساسى من أجل العمل ثم انها ما زالت تنذبذب فى سياسة التجارة الخارجية تعطى حق التصرف وتسحبه بين حين وآخر دون استقرار ، تشتكى من كلفة التعليم ولا تعمل على حل بديل تشكو من نتائج تزايد السكان ولا تعرف أو تتجرا على مواجهة المشكلة وقس على ذلك .

ان التراجع عن سياسات معينة قد يحدث فراغا فى المجتمع وضررا به تماما كما قد يحدث من جراء الحفاظ على سياسات أخرى . المسألة اذن لا تقتصر على تراجع الدولة أو الاحجام عنه بل هى فى سن قاعدة تهدى خطى المجتمع الى ما يجب التراجع عنه وما يجب الحفاظ عليه وما يجب تعديله مع الحفاظ عليه ولا بد للمفكر العربى أن يدخل العلبة السياسية هذه ويساعد على صياغة قاعدة التفسير وتحديد الآليات اللازمة والناجمة .

المصادر

١ - تعتمد هذه المقالة على دراسة ميدانية متسعة لا تزال في دور التحضير . لذلك لم نتوخى التوثيق أو ذكر الباحثين ممن اثروا المكتبة العربية في هذه المواضيع جل ما في الامر هو الاشارة المقتضبة لبعض الابحاث التي كنا قد قمنا بها سابقا وراينا ان نلفت نظر القارئ اليها في حالة التساؤل عن المزيد من الافادة في ما يتعلق بالنقطة المذكورة .

٢ - راجع مقالتي « السراتية والتحول في المجتمع العربي الحديث » المستقبل العربي ٨٧ أكتوبر ١٩٨٥ .

٣ - راجع مقالتي « أزمة التحول الاشتراكي والانماء في مصر » مجلة العلوم الاجتماعية جامعة الكويت المجلد ١٥ ، العدد ١ ، ربيع ١٩٨٧ .
يتردد أحيانا أن الانفتاح قد أعطى الحرية التجارية والصناعية كاملة وهذا قول لا ينطبق على الواقع لا في التجارة ولا في الصناعة .

٤ - مقالة « السراتية » المذكورة أعلاه .

٥ - راجع مقالتي « النظرية المعمارية للتنمية (٢) نقد فلسفة ماركس في العمل والاستغلال » الازمنة ، المجلد الثاني ، العدد ٩ ، ١٩٨٨ .

معايير التقييم في علم السياسة

د. أماني فضيل

مقدمة :

التقييم مجال بحثي ، تشترك في الاهتمام به ، معظم العلوم الاجتماعية ومن بينها علم السياسة . وقد اجتذب هذا المجال اهتمام الباحثين ، في السنوات الاخيرة ، خاصة مع بداية السبعينات . وكان لذلك «مظاهره الاكاديمية والعملية» . فعلى المستوى الاكاديمي تراكم الكثير من الادبيات - سواء في شكل كتب أو دوريات - تهتم بدراسة التقييم وتطوير مؤشرات قياس موضوعية . كما عقد عدد من المؤتمرات والمفلسات العلمية ، التي تسعى الى تنبيه باحثي العلوم الاجتماعية لهذا الموضوع الهام . وكان ل«معاهد البحث» - خاصة التي تهتم بتحليل السياسات العامة - دورها في نشر عدد من الدراسات الرائدة . أما على المستوى العلمي ، فقد حدث قبول نسبي لفكرة التقييم ، كمصاحب ومتابع للبرامج والسياسات .

واذا كان علم السياسة ، من بين العلوم التي تهتم بمجال التقييم ، فان دفعة التطور الاساسي قد جاءت من حقل السياسة المقارنة . واشير بالتحديد الى مصدرين : النظم السياسية المقارنة ، وحركة تحليل السياسات العامة . ولعل هذا الاهتمام من جانب علم السياسة ، وفي اطار اهتمام اشمل للعلوم الاجتماعية الاخرى ، يثير بعض التساؤلات الهامة ، من بينها : ما الذي يميز اهتمامه بهذا الموضوع ؟ وما هي معايير التقييم التي طرحها علماء السياسة ؟ وأي القضايا المحورية استأثرت بالاهتمام ؟

وتهدف ورقة البحث هذه ، الى ابراز موقع التقييم فى حقل السياسة المقارنة ، واهم القضايا النظرية والمنهجية التى ترتبط بهذا المجال البحثى .
كما تسعى الورقة الى بلورة اشكالية معايير التقييم ، ومدى ملاسة هذه المعايير لدراسة النول النامية .

ويتم تناول الموضوع من خلال النقاط الاساسية التالية :

١ - حول التعريف بالمفهوم : القضايا النظرية والمنهجية .

٢ - مستويات التقييم :

★ المستوى « الماكرو » الكلى : النظام السياسى كوحدة للتحليل .

★ المستوى « الميكرو » الجزئى : السياسة العامة والبرنامج كوحدة للتحليل .

٣ - الكفاءة والفعالية والعدالة : اشكالية معايير التقييم .

٤ - رؤية نقدية لأدبيات التقييم .

اولا : حول التعريف بالمفهوم : القضايا النظرية والمنهجية :

تقسيم الموسوعة الدولية للمعلوم الاجتماعية الى أن بحوث التقييم
هى نشاط بحثى يسعى الى الموضوعية والمصادقية والصلاحية ، ويتوجه
نحو الفعل action فى البرامج والسياسات ، مستخدما تكنيكات العلوم
الاجتماعية(١) . . . وقد حدد مفهوم التقييم من خلال علاقته بتحليل
السياسات ، باعتباره « أى نشاط يستند على أساس علمى يهدف الى
تقييم العمليات المرتبطة بالسياسات العامة ، وآثارها ، والبرامج الفعلية
المصاحبة للتنفيذ(٢) » .

من هذا التعريف يمكن ابراز السمات الاساسية للبحث فى مجال

التقييم :

١ - ان التقييم يعتمد بالاساس على تكنيكات أو أدوات البحث المتوفرة

للعلوم الاجتماعية • بمعنى آخر لا ينفرد البحث في مجال التقييم. بأدوات أو مناهج بحثية مستقلة • بمعنى آخر لا ينفرد البحث في مجال التقييم بأدوات أو مناهج بحثية مستقلة ، لكنه يسعى الى تطبيق تلك المبروفة والمستخلصة في العلوم الاجتماعية •

٢ - ان هذه البحوث بتوجهها نحو دراسة الدول - من خلال البرامج والسياسات - تعتمد في جزء كبير منها على صانع القرار • اذ يحدد الاخير الاهداف والمطالب والاجراءات التي ترتبط بمجال التقييم ، ومن ثم تحريك الباحث من خلال معطيات واطار مطروح من قبل • وحرية الباحث في هذه محدودة ، فيما يتعلق بتقرير كيفية انجاز البحث وكيفية تعميمه ، وهو ما يؤثر على منهجيته •

٣ - تنجبه معظم بحوث التقييم نحو الفعالية والكفاءة ، ولكن خلف هذه المفاهيم تكمن افتراضات قيمية لا يمكن للباحث اغفالها • ومن اهمها المساواة والعدالة الاجتماعية •

٥ - السمة الخامسة التي تحدد ملامح بحوث التقييم هي الاطار الزمني المرتبط بها • اذ يجب أن يتم التقييم في اطار محدد من الوقت ، وهو أكثر صرامة وتحديدًا من البحوث الاخرى • ويفسر ذلك بالطبع ، توجه هذه البحوث نحو سياسات وبرامج بعينها ترتبط بلحظة زمنية محددة •

واذا كان ما سبق يمثل الملامح العامة لبحوث التقييم ، فان التساؤل المطروح للمناقشة الآن ، هو : ماذا عن موقع ومكانة التقييم في علم السياسة ؟

ان العودة الى بعض التعريفات الشهيرة لعلم السياسة ، تؤكد ان التقييم يقع في جوهر هذا العلم • فتعريف السياسة باعتبارها علم التخصيص السلطوي في المجتمع ، يعكس لنا أهمية موضوع التقييم • فهذا التعريف يركز على قيام النظام السياسي بغور الموزع للسلع والموارد

والخدمات والقيم والمكانة الاجتماعية والفرص • هو اذن تعريف بحمل النظام السياسى بمثابة أداة توزيع الموارد بين القوى والجماعات السياسية وبين الطبقات الاجتماعية المختلفة • كذلك فان « هارى ايكشتاين » ، يذهب الى ان السياسات العامة هى تعبير عن اختيار النظام بين الاهداف وبين الادوات ، وان « مفهوم الاختيار هو جوهر علم السياسة(٣) » •

ويحتل التقييم فى هذه التعريفات الشهيرة مكانة أساسية • فعلمية صنع القرار والاختيار من بين بدائل ، يرتبط بالتقييم • وقيام النظام السياسى بوظائفه فى توزيع الموارد النادرة فى المجتمع ، من خلال برامج وسياسات ، هو ايضا يتضمن تقييما • وقد اتت مرحلة ما بعد الثورة السلوكية فى علم السياسة ، كى تدفع بحوث التقييم الى الامام • لذ أصبحت المخرجات outputs محور الاهتمام الاساسى ، وذلك بمعد تشغيل علماء السياسة لفترة طويلة بالمدخلات inputs • ومن ناحية اخرى فان الاهتمام بمقارنة النظم السياسية ، استنادا الى معايير الانجاز ، وكميرات النظام قد دفع من الآخر بأنشطة بحوث التقييم ، خطوات اكبر • ومع أن المفهوم يقع فى قلب السياسة ، ويمارس كنشاط بحثى فى سياق سياسى ، الا أنه من الملاحظ حداثة ومحدودية الاهتمام به • بل ان هناك تمثيل ضعيف لعلماء وباحثى السياسة داخل هذا المجال ، وعادة ما يشار الى التقدم الذى أحرزه علم الاقتصاد بالمقارنة مع علم السياسة • وهناك بعض الصعوبات العملية والاكاديمية ، التى تفسر ذلك • ومن أهم هذه الصعوبات العملية التى تواجه باحثى التقييم ، غموض الاهداف المعلنة للسياسات والبرامج • فهى غير محددة بوضوح كاف ، يسمح بالتحليل استنادا عليها • وهى أهداف عامة عريضة تسمى الى الحصول على قدر من الاتفاق بين صانعى السياسة ، او تأييد أكبر قدر من المواطنين • ولعل غموض الاهداف هذا ، هو أول وأهم العقبات العملية التى تواجه الباحث فى مجال التقييم •

من ناحية أخرى الآثار المأمول تحقيقها من سياسة عامة ، قد تكون
فى الواقع ضعيفة جدا ، أو آثار جانبية غير مقصودة . ومن المهم أن يقوم
الباحث بتقييم هذه الآثار الضعيفة والهامشية بالنظر الى حجم من تأثير
بها ، بالإضافة الى نوعية وقمها . كذلك فإن الآثار الجانبية على رجة من
الاهمية ولا يمكن اسقاطها من الاهتمام . وتأتى الصعوبة العملية فى القاط.
هذه الآثار وتحديدها ، وكذلك فى الربط بينها وبين سياسة بعينها .

ويرتبط بذلك مشكلة عملية أخرى تواجه باحث التقييم وهي استقرار
السياسات . فاختيار برنامج أو سياسة معينة يتطلب استقرارها لفترة
زمنية معينة ، تمكن من تقييم فعاليتها . وهو أمر غير مضمون بآرة .
ويرتبط بذلك صعوبة توفر معلومات كافية ودقيقة حول الموضوع محل
التقييم ، وهو ما يضيف صعوبة أخرى .

وأخيرا فى إطار الحديث عن الصعوبات العملية التى أثرت بالسلب
على تطوير مكانة التقييم فى السياسة ، أشير الى طبيعة العلاقة بين الباحث
والسلطة وي طرح هنا امكانية تحقق الدور المستقل لمالم السياسة فى
مواجهة السلطة . فالباحث يقوم بتقييم « الفعل » بعد أن تم أى تهيق ،
ولهذا قد يبدو دوره تبريريا Apologetic (٤) فهو فى أحد جوانب
بحثه . يقبل مقدمات دون أن يثير أسئلة أولية (٥) . الا أن المخرج من هذا
المنزلق يتحقق بتقييم سياسات النظام من داخلها ، استنادا على أهدافها
التي أعلنتها ، ثم من خارجها ، استنادا على رؤية المجتمع ومصلحته القومية .
ويدفع بنا ذلك الى القول ، أن هناك حساسية شديدة فى اجرا بحوث
التقييم ، خاصة فى الدول النامية . فالتقييم ليس نشاطا محايدا ،
ولكنه يتضمن الكثير من الاحكام القيمة حول المساواة وعدم
الاجتماعية ٠٠٠ الخ وهو البعد الذى يفسر جانبا من الصعوبات العملية التى
تواجه هذا النوع من الدراسة .

أما عن الصعوبات المنهجية والمفهومية ، التي تواجه باحث السياسة فى مجال التقييم ، ذن أهمها مفهوم كلمة « سياسى » . فهناك ميل من جانب كثير من الباحثين الى تضيق المفهوم ، وبالتالي اغفال السؤال المحورى الذى طرحه لاسويل : من يحصل على ماذا ؟ ومتى وكيف ؟ . ويعنى ذلك عدم الاختصار على رؤية السياسة فى المسائل العامة ذات الطابع السياسى . « ولكن ينبغى متابعة دراسة من يحمل على ماذا كما تطبق فى كل أبعاد الحدة المجتمعية سواء كانت - كومية أم غير حكومية فردية أو جماعية منظمة (٦) » وقد عبر أحد الباحثين عن هذه الصعوبة المفهومية الأولية ، فيما أطلق عليه « قصر البصر المهنى » فى علم السياسة Professional Myopia وطالب باستمداد المفهوم الضيق لما هو سياسى وتوفير الاستعداد لدى باحثى السياسة ، لانتحام مجالات اجتماعية واقتصادية وثقافية جديدة (٧) . وهو ، لطلب أساسى لتطوير التقييم فى علم السياسة .

الجانب الآخر الهام الذى يرى البعض أنه عائق أساسى أمام هذا التطوير ، هو اتجاه مجال التقييم نحو المتغيرات المعتمدة أو المساندة ، بمعنى تلك التى تفسر نجاح أو فشل انجاز البرنامج أو السياسة . وفى هذه الحالة فإن المتغير المستقبل (وهو البرنامج أو السياسة العامة) ، يبرز كمعطاة رئيسية ، وهو ما يخلق صعوبة أمام باحث السياسة .

وتعكس الصعوبات العملية والمفهومية السابقة على منهج البحث المطلوب . اذ يعنى كل ذلك ضرورة توفر درجة عالية من الحساسية فى المنهج المستخلى كى يلتقط معظم الآثار الأساسية والهامشية والغير مقصودة (٨) . يضاف الى ذلك ، أن تقدير الفعالية Effectiveness

كهدف أساسى من اجراء التقييم ، يشكل صعوبة أمام الباحث فهو مقيّد بطبيعة السياسة العامة أو البرنامج الذى يتجه نحوه ، وهو مطالب بتوفير كل المؤثرات التى تعظم من نتائج تحليله . وتتعدّد القضية اذا كان هناك

تباين فى الاداء أو الانجاز ، مع اختلاف الجماعات الفرعية . وهو يمد يده
صعوبات منهجية بلا شك (٩) .

وفى محاولة تفسير التمثيل الضعيف لعلماء السياسة فى بحوث
التقييم ، يطرح البعض مشكلة امكانية تعميم نتائج هذه البحوث . ذلك
أن انتهاء أى دراسة للتقييم ، ورغم حجم الجسد المبذول فيها ، فإن صاحب
أو يستحيل ، تعميم نتائجها . فالنتائج ترتبط بحالة بحث محددة زمنيا
ومكانيا ومجتمعا ، وبالتالي لا يمكن التوصل ازاها الى نتائج عامة تطبق
على حالات أخرى . ويضاف الى ذلك أن نتائج هذه الدراسات يصعب نشرها
فى مجالات العلوم السياسية ، واسهامها فى اثرها الفطريات امر غير
محدد (١٠) .

ومع تزايد الاهتمام نسبيا ، داخل علم السياسة ، بدراسة التقييم
برزت دعوة لضرورة انتهاء باحث التقييم الى السياسة . وتستند هذه
الدعوة على أن أى تقييم لابد وأن يتم فى سياق سياسى Political Context
ولابد وأن تتطرق الى من يحصل على ماذا ، وفى اطار التخصيص السلطوى
للموارد النادرة . ومن هنا فإن الباحث من المهم أن يتسلح بوعى عميق
بقواعد اللعبة السياسية وهيكل العلاقات ، ويقدر كبر من المعلومات
والمعرفة السياسية . ومن المهم أيضا - وفقا لوجهة النظر هذه (١١) - أن
يمى الباحث متطلبات الانجاز والتوزيع وارتباطاته بالسلطة .

وإذا كان هذا التحيز لباحث السياسة يعنى شئ ، فإننا يعكس لنا
اهمية الاطار السياسى لعملية التقييم ، ومحورية قضية التوزيع بين
الاهتمامات الحديثة لعلم السياسة .

وأخيرا قد يدفع هذا الحماس لبحوث التقييم داخل علم السياسة ،
الى التساؤل عن الجديد الذى يقدمه ، سواء من حيث المنهج أو المضمون .
ويمكن القول أن علم السياسة باعتباره يشترك مع العلوم الاجتماعية

الآخري ، في اهتمامه بالتقييم ، فهو يعتمد على نفس المناهج الكلية والكيفية وأدوات البحث المتعارفة في هذا الميدان . إلا أنه من حيث المضمون ، لا شك أنه يضيف لأدبيات علم السياسة والعلوم الاجتماعية الأخرى . فهو يعكس من ناحية تغطي المفهوم الضيق لعلم السياسة ، وهو يعكس من ناحية أخرى محاولة موضوعية للتوصل إلى مقاييس ومؤثرات تحدد انجاز وأداء النظم السياسية . ومعنى ذلك انسحاب نسبي للتفسيرات الأيديولوجية ، في المقارنة بين هذه النظم . كما يعنى درجة أكبر من الموضوعية في تفسير العلاقة بين المواطن والنظام السياسي . وقد احتل موضوع أساسيين المكانة الأولى في اهتمام بحوث التقييم داخل علم السياسة . الموضوع الأول هو البعد التوزيعي في سياسات النظام . والموضوع الثاني هو البعد الديمقراطي في هذه السياسات . يركز الأول على من يحصل على ماذا وذلك في سياق سياسي متكامل ، وهو ما يطرح قضايا المساواة والمعادلة الاجتماعية . ويركز الثاني على المشاركة السياسية والاجتماعية واحترام حقوق الإنسان . ويسعى كل اتجاه إلى تطوير مؤثرات كمية وكيفية رئيسية وفرعية ، تمكن الباحث من تقييم الانجاز أو الأداء .

والخلاصة أن الاهتمام بالتقييم في علم السياسة يدفع بالفعل هذا العلم إلى درجة أكبر من الموضوعية والدقة ، والتي قد تبتعد به عن الانحيازات الأيديولوجية .

ثانيا : مستويات التقييم :

تهدف هذه النقطة إلى تحليل مستويات التقييم في حقل السياسة المقارنة ، وبالتالي إبراز توجهات الباحثين إزاء عملية التقييم . ويمكن القول أن هناك مستويين رئيسيين للتحليل . يتوجه أولهما إلى النظام السياسي كوحدة للتحليل ، ويضع التقييم هنا في إطار النظم السياسية المقارنة . أما ثانيهما فهو يتوجه إلى السياسة Policy أو برنامج داخل هذه السياسة كوحدة للتحليل . ويقع التقييم في هذه الحالة الأخيرة ، في إطار السياسات

العامة . وقبل تناول كل مستوى ، من الاهمية بمكان الاشارة الى أن هناك علاقة تداخل بين الاثنين ، وان الفصل بينهما بشكل تعسفى ، هو أمر غير مقبول . ولكن يبقى الفارق الاساسى كامنا فى هدف الباحث وتوجهاته فهو فى الحالة الاولى يسعى الى تقييم النظام السياسى ككل . استنادا على قدراته وانجازه . بينما فى الحالة الثانية فان توجهه الاساسى هو نحو ترشيد عملية صنع السياسات العامة ، والحصول على المزيد من الكفاءة والفعالية .

(١) المستوى الكلى : النظام السياسى :

يسجل عالم السياسة « روبرت داهل » (١٢) ، ملاحظة الاتجاه الحديث لعلماء السياسة نحو التقييم . والتقييم الذى يقصده هو الذى يضع مستويات لانجاز النظم السياسية . بشكل يمكننا من المقارنة . وقد انشغل علماء السياسة لفترة . بدراسات امبيرقية شغلتهن عن التقييم . حدث نمو سريع ومتراكم لكم هائل من البيانات حول أبعاد النظم السياسية . ان هذا الفيض العارم من البيانات الكمية والكيفية ، التى قد تتصلق بدول محدودة ، ثم تعم فى النهاية ، هى ظاهرة تحتاج الى ترشيد . اذ يرى « داهل » أننا كعلماء سياسة ينبغي أن نوجه البيانات التى نحصل عليها نحو افتراضات محددة وفى عدد كبير من الدول . نحن فى حاجة الى تطوير معايير محددة للحكم على انجاز النظم السياسية وامكانية مقارنتها . هناك متطلبات ثلاثة أساسية لامكانية تقييم هذا الانجاز (١٣) :

١ - معايير للقيمة . ما هو الجيد والممتاز والسئ ؟

٢ - بيانات عن سلوك النظم السياسية .

٣ - أسلوب ومنهج لتطبيق المعيار على سلوك النظام السياسى .

ان الاهتمام بتقييم النظام السياسى ، من خلال الحكم على انجازه وقدراته ، قد ارتبط فى الاساس بإمكانية المقارنة بين النظم السياسية

فى حقل السياسة المقارنة . وقد أبرز علماء السياسة ، منذ السبعينات ، عناصر كثيرة فى تحليل النظم السياسية ، ظلت مهمة لفترة طويلة ، وأضحت الآن موضوعات أساسية فى علم السياسة . وفى محاولة البحث عن أسس واقعية للمقارنة بين النظم السياسية ، تصاعدت أهمية المخرجات كأساس للتحليل . ولهذا فقد بدت مؤشرات القدرات Capabilities والاداء Plrformance مؤشرات صحيحة لتقييم النظم السياسية بدرجات معينة . ولا شك أن تطوير البحث فى السياسة المقارنة ، نحو هذا الاتجاه قد جعل علم السياسة « أكثر نضجا » (١٤) . فالمقارنة على أسس ايديولوجية قد تكون مضللة ، بينما تفسير التنوع والاختلاف بين النظم السياسية بالنظر الى مخرجاتها يدفع بعلم السياسة الى اعادة اختبار فروضه التقليدية . وفى مجال هذا التفسير ، اختلف الباحثون حول دور النظام السياسى كمتغير اصيل مستقل ، يؤدى الى اختلاف المخرجات . وبزبر اتجاهان : الاول يرى أن سمات النظام السياسى ليست المتغير الاصيل الذى يفسر التنوع فى السياسات العامة . ويرى الاتجاه الثانى أن النظام السياسى هو المتغير الاصيل الذى يفسر اختلاف المخرجات .

ومن ناحية أخرى فقد حظت الديمقراطية باهتمام كبير من جانب الباحثين . واثمرت تساؤلات عن علاقتها بمستوى معين من الاداء أو الانجاز وما اذا كانت مستويات الاداء هذه تختلف باختلاف الديمقراطيات التعددية عنها فى النظم الاشتراكية (١٥) . أشير كذلك فى هذا الاطار ، الى المحاولة الهامة التى قام بها Neubauer لتقييم الانجاز الديمقراطى فى عشرة دول . وطرح محاور ثلاثة للمقارنة وهى : المساواة الانتخابية ، فعالية رقابة المواطن على القادة المنتخبين وحرية المنافسة السياسية . ثم وضع مؤشرات لامكانية قياس كل محور من المحاور السابقة . وبحث من ترجمة اجرائية لها من البيانات المتوفرة من النظم السياسية (١٦) .

ويوضح ما سبق أن تقييم النظم السياسية . على أساس الانجاز

والقدرات ، قد ارتبط بطرح مؤشرات موضوعية للمقارنة نختلف باختلاف مجال البحث . ولكنها تؤكد انتقال علم السياسة الى مرحلة ، اكثر نضجا بالفعل . ولا يعنى هذا أن الطريق قد أصبح ممهدا أمام تقييم النظم السياسية ، بل ان هناك صعوبات أساسية . يطرحها ، روبرت داهل ، فيما يلي (١٧) :

١ - لغة التقييم السياسى ذاتها . فهى تتعلق بقيم وأحكام حـول الافضل والاسوأ والاقل والاكثر . الخ وهى لغة قد يسهل ترجمتها كـيفيا ، لكنها تقاوم التحديد الدقيق والترجمة الكمية .

٢ - فى معظم الاحوال يحدث صراع بين معايير التقييم .

٣ - هناك مشكلات عدم كفاية البيانات الكمية .

٤ - يواجه تقييم النظم السياسية مشكلة صلاحية وصدقية التحليل وأحيانا مدى أهميته ، ومدى ارتباط البيانات التى يستند عليها الباحث ، بالنتائج التى يتوصل اليها .

وأخيرا ، فان الرؤية الوظيفية للنظام السياسى ، قد ارتبطت بدرجة عالية ببحوث التقييم . فالنظام السياسى قد يتسم بالفعالية - أو بعدم الفعالية - فى تعامله مع بعض المشاكل والقضايا . وينعكس ذلك بالضرورة على السياسات التى ينتجها النظام ، ان هذه الرؤية الوظيفية للنظام السياسى ، تسمح بتقييم الاداء الكلى للنظام ، والحكم عليه . وقد طرح الموند (١٨) مستويات ثلاثة أساسية لهذا التوظيف :

١ - مستوى النظام System حيث تبرز وظائف التنشئة السياسية والتجنيد السياسى والاتصال السياسى .

٢ - مستوى العملية Process حيث تتحول المدخلات من مطالب وتأييد الى مخرجات السياسات العامة . ويتحقق ذلك من خلال عملية

• التحويل ، التى تتضمن أربع وظائف وهى : التعبير عن المصالح وتجميع المصالح ، وصنع السياسة العامة ، ثم تنفيذ هذه السياسة •

٣ - مستوى السياسة العامة Public Policy وما يتعلق بقراراتها الاستخلاصية والتنظيمية والتوزيعية والرمزية •

ان المقارنة بين النظم السياسية ، على أساس التحليل الوظيفى البنائى ، تمكن من وجهة النظر هذه ، من مواجهة مشاكل التنوع والتباين بين النظم ، وبالتالي قد تصل بنا الى تقييم أكثر موضوعية •

وعلى كل مستوى من المستويات السابقة ، تطرح قيم أساسية لابد وأن تؤخذ فى اعتبار الباحث السياسى الذى يقوم بعملية التقييم •

- وعلى مستوى العملية تؤخذ فى الاعتبار قيم المشاركة السياسية ، وإمكانية التكيف والتجاوب مع الظروف المتغيرة ، من ناحية أخرى •

- وعلى مستوى العملية تؤخذ فى الاعتبار قيم المشاركة السياسية ، والعدالة والمساواة •

- أما على مستوى السياسة العامة ، فالقيم التى ينبغى تحليلها هى الرفاهة والامن والحرية (١٩) •

ان الاهتمام بالانجاز ، وقدرات النظام الاستخلاصية والتنظيمية والتوزيعية ، قد تنجح فى تخطى عقبة أساسية فى التقييم • وهى الفجوة بين الاهداف التى يطررها النظام من خلال سياساته ، ونتائج السياسات الفعلية • فمن ناحية قد تكون الاهداف مبالغ فيها ، ومن ناحية أخرى فان العمليات المصاحبة للتنفيذ قد تغير وتحرف من هذه الاهداف • ولا يمكن اغفال أثر تفاعل هذه السياسات مع بيئة اجتماعية واقتصادية وثقافية لها ظروف محددة ، وخاصة • وهى جميعها تسهم فى تفسير هذه الفجوة بين الاهداف - أو نية صانع القرار - وبين نتائج السياسات • وعلى هذا فان

مقارنة الانجاز السياسى يمكن الاقتراب منه من خلال نماذج أربعة من المخرجات .

الأول ، هو القدرة الاستخراجية أى تعبئة الموارد من البيئة المحلية والعالمية . ويتمثل ذلك فى المال والسلع والأشخاص والخدمات . وهو بعد يمكن قياسه بالنظر الى حجم ونوعية الموارد المستخرجة ، وبالنظر الى الجماعة التى تتأثر بهذه العملية .

الجانب الثانى فى انجاز النظام السياسى ، هو النشاط التوزيى . ويستند التقييم على ما تم توزيعه من سلع اقتصادية وخدمات (الصحة ، التعليم ، ١٠٠ الخ) وقيم وفرص . ويمكن قياس هذا البعد استنادا على نسبة الناتج الاجتماعى الذى يقرم النظام السياسى بتوزيعه . وذلك بالمقارنة بنظم أخرى . وكذلك الجماعات التى تستفيد والتى لا تستفيد من التوزيع .

أما الجانب الثالث ، فيتعلق بتنظيم السلوك الانسانى . وهو يشمل قواعد العقاب والجزاء فى المجتمع . وكذلك تنظيم الاجور والمرتبات ١٠٠ الخ . ويختلف الانجاز بخصوص هذا البعد من نظام سياسى الى آخر تبعاً لمجال ونوعية الافعال التى يتم تنظيمها . والجماعات التى تمتد اليها ، والحدود الاجرائية على التنفيذ .

وأخيراً ، فمن مخرجات النظام التى يتم الاستناد عليها فى تقييم الانجاز السياسى ، ما يسمى بالانجاز الرمضى Symbolic . من ذلك الخطب السياسية . وينظر الى هذا البعد باعتباره يقوى من الابعاد الأخرى أو باقى القدرات ، ويدفع الناس لتأييد النظام (٢٠) .

وهذه القدرات الأربعة . التى يمكن تقييم الانجاز السياسى استنادا عليها ، ينبغى أن ينظر اليها فى اطار من تعقد وتشابك العلاقات بينها . والتأثير المتبادل الذى تمارسه كل منها على الأخرى . ومن المهم ادراك الفارق الفارق بين مفهومى السياسة العامة ، والمخرجات . فالأول يتضمن

أهداف ووسائل تتبناها الحكومة في مجال معين ، وهي نادرا ما تعتمد على وسيلة واحدة . فالسياسة التعليمية مثلا لا تستند على القدلة الاستخراجية للنظام فقط (بمعنى توفير الموارد المالية والبشرية) ، ولكنها تستند أيضا على قدرات النظام التوزيعية والتنظيمية والرمزية... وهكذا فإن السياسة العامة لا تستند على نموذج واحد من المخرجات ، بل خليط من نماذجها .

والخلاصة أن المستوى الأول للتقييم ، الذي يحدد توجهات الباحثين ، هو تقييم النظام السياسي . ويستند على الانجاز السياسي للنظام ، وقدراته المتنوعة . وقد أسهمت دراسة النظم السياسية المقارنة استنادا على التحليل البنائي الوظيفي ، في تطوير التقييم عند هذا المستوى .

(ب) المستوى الجزئي « الميكرو » : السياسة العامة والبرنامج :

تحدد توجه الباحثين عند هذا المستوى من التحليل ، في ترشيد عملية صنع القرار وتطوير السياسات والبرامج ، ووحدة التحليل في هذه الحالة هي السياسة Policy أو أحد البرامج التي تتضمنها هذه السياسة .

ويمكن القول أن التقييم في حقل السياسة المقارنة ، قد اندفع خطوات إلى الامام ، بفضل حركة السياسات العامة التي تطورت وتبلورت مع بداية السبعينات . إذ أصبحنا نأزاء محاولات تقييم أكثر وضوحا ودقة ، أثمرت ثراء وإضافة من حيث المضمون ومن حيث المنهج (٢١) ، وذلك على النحو الذي سنلاحظه حين نتناول واقع التقييم داخل حركة السياسات العامة . ويمكن تصنيف بحوث التقييم داخل هذا المستوى التحليلي إلى ثلاثة : تقييم عملية صنع السياسة العامة ، وتقييم تنفيذ هذه السياسة ، وتقييم آثارها .

وقبل تناول التقييم على النحو السابق ، من المهم الإشارة إلى ملاحظتين أساسيتين : الأولى ، أن هناك عدم توازن في اهتمام باحثي السياسة بهذه الموضوعات . تقييم التنفيذ مثلا ، قد اجتنب اهتماما أقل لأسباب متعدة ، ستذكر في موضعها . أما الملاحظة الثانية فهي أن التصنيف

السابق لا يعنى الانفصال بين تقييم صنع السياسة وتنفيذها وآثارها :
وانما قد يعكس توجهات الباحث ازاء السياسات العامة والزاوية التى يعتمدها
انها يجب أن تكون محور اهتمامه .

١ - تقييم عملية صنع السياسة :

يمكن بداية الاشارة الى تعريف عملية صنع السياسة ، ثم هدف
التقييم لها ، تعرف هذه العملية باعتبارها « عملية معقدة تتسم بتنوع
مكوناتها ، التى يكون لكل منها اسهامه المختلف ، فهى تقرر الخطوط
الاساسية للفعل action وتتسم بتوجيهها نحو المستقبل ، وسعيها الى
تحقيق الصالح العام وذلك بأفضل الوسائل الممكنة (٢٢) » ، وفى اطار
اهتمام بعض الباحثين بالتقييم ، تحدد هدفهم فى تطوير وسائل أكثر
فعالية لطرح البدائل ، وتقييم الأبعاد الخاصة بالنفقة والمنفعة بهدف اقتراح
سياسة عامل أفضل . بهذا المعنى انشغل هؤلاء الباحثين بدراسة مدى
كفاءة وفعالية عملية صنع السياسة . هذا ، وقد تحدد اهتمام آخرين
بعملية صنع السياسة ، فى اطار « التفسير » لـ « الاجابة على السؤال لماذا
تم اختيار بديل دون آخر ؟

والملاحظ أن أصحاب الاتجاه الاول ، الذين اهتموا بتقييم عملية صنع
السياسة ، قد استخدموا تعبير تحليل السياسات Policies analysis
باعتباره يؤكد التوجه نحو صنع أفضل للسياسات . ومن أشهر هؤلاء
« ويلدافسكى » الذى أيد استخدام هذا التعبير على أساس أن اهتمام الباحث
يكون « إعادة ادراك ، وإعادة صياغة ، وإيجاد حلول للمشاكل (٢٣) »

إن التوجه نحو تقييم عملية صنع السياسات ، ينظر اليه باعتبارها
أحد مداخلات هذه العملية . بمعنى أن النشاط التقييمي ، سوف يكون
مردود على تطوير صنع السياسة واختيار البدائل . وبغض النظر عن «
واقعية هذا الادراك ، فإن « باحثي التقييم عند هذا المستوى يحركهم الأ
فى تزايد وزن نشاطهم البحثي فى عملية صنع السياسة (٢٤) » .

والتقييم لا يتجه هنا فقط نحو العملية Process ، واختيار البديل ولكنه يتجه أيضا نحو تقييم المعلومات المتوفرة لدى صانع السياسات . وقد دعا البعض (Weiss & Rein) (٢٥) ، الى الاهتمام بالبعد المعلوماتي كمدخل فى عملية صنع السياسات ، وذلك على اعتبار أن كم ونوعية ومصادقية المعلومات المتوفرة ، تؤثر على فعالية السياسات . والنقطة الأساسية ، التى يجب التنبيه لها ، هى طبيعة العلاقة بين نموذج صنع القرار أو صنع السياسة ، وعملية التقييم . ورغم أنه لا يوجد فهم كامل لنظرية القرار كيف يتخذ أو كيف يجب أن يصنع ، فإن معظم البحوث تستند على نماذج ثلاثة (٢٦) :

١ - نموذج الرشادة : والنزى يفترض أن هناك هدف نسعى الى تحقيقه ، وهناك بدائل يختار صانع القرار أفضلها وأكثرها ملاءمة . وقد تعرض هذا النموذج المثالى للنقد طوال ثلاثين عاما . ومع هذا لا زال يطرح فى اطار مناقشة صنع القرار . والتقييم الملائم لنموذج صنع القرار هذا ، هو ما نطلق عليه Summative Evaluation ، أى التقييم الخلاصى اجمالى . وظيفه التقييم هنا ، هى النظر فى أن البديل الذى تم اتخاذه واختياره ، كان له اللوقع أو الاثر المتوقع .

٢ - نموذج الاضافة التدريجية البطيئة Incremental Model وهو نموذج شهير فى الادبيات الغربية ، حظى باهتمام وجدل كبير . ويستند هذا النموذج على أن القرار نشاط سياسى ، أكثر منه نموذج عقلانى رشيد . فصانع القرار لا ينظر الى كل البدائل ولكن الى تلك التى تختلف قليلا عن السياسة القائمة ، أى أنه يسعى الى احداث تغييرات بسيطة متدرجة . والقرارات لها طبيعة برجماتية أكثر منها راديكالية ، وتستند على عمليات سياسية أساسية مثل المناقشة والمساومة والتسويق . وهو نموذج محافظ يعكس الاطار السياسى فى الديمقراطيات الليبرالية الغربية والمستقرة . وتنحصر وظيفة بحث التقييم فى هذا النموذج ، فى توفير

معلومات لصانع القرار خلال عملية التنفيذ ويطلق على هذا النوع من التقييم اسم التقييم التوليدي أو التكويني *Formative Evaluation* ويكون السردال الاساسى فى عملية التقييم ليس هل أحدث البرنامج اثره أم لا ، ولكن ما الذى كان له اثره فى هذا البرنامج . وهى نتيجة طبيعية لسمى نموذج الاضافة التدريجية البسيطة ، لاحداث آثار محدودة وصغيرة .

٣ - النموذج الثالث هو وسط ما بين الاول والثانى ، يعتمد على التآليف ما بين مزاي النماذجين ، ويسمى *Mixed Scanning Model* وقد اقترح هذا النموذج *Etizioni* للربط بين الاستراتيجية الرشيدة ، والاستراتيجية التدريجية البطيئة . وفى هذه الحالة ، فان النظرة الكلية تركز على الكل دون تفاصيل ، والنظرة الجزئية تركز على الزوايا ولتفاصيل . ونموذج التقييم فى هذه الحالة هو خليط ما بين التقييم الخلاصى الاجمالى (*Sumative*) والتقييم التكوينى (*Formative*) . هو لا يقتصر فقط على تقييم برنامج محدد داخل السياسة *Policy* ، ولكنه يمتد الى الأخيرة ، الى الاطار السياسى والاقتصادى والاجتماعى ككل .

وتقودنا هذه النقطة الأخيرة الى إبراز مكانة مفهوم الجدوى السياسية فى اطار تقييم عملية صنع السياسات .

ويتحدث علماء السياسة والمهتمين بدراسة السياسات العامة ، عن مفهوم الجدوى السياسية *Political Feasibility* ، ولكن يندر طرح المفهوم بشكل واضح ومبلور . قد يفسر ذلك نقص الاتفاق حول ما هو سياسى *Political* . وقد يفسره استخدام المفهوم فى مجالات تطبيقية واجتماعية مختلفة (الجدوى الاقتصادية ، الجدوى الفنية ، الجدوى التكنولوجية) .

وفى دراسة عامة لأحد الباحثين المهتمين بالجدوى السياسية (٢٧) ، يشير الى أن الجدوى السياسية تعنى قدرة وامكانية السياسة على التعامل

مع محدّدات المشكلة التي تتجه نحو حلها • والمحدّدات هنا ، هي السمات السياسية والاقتصادية والاجتماعية للبيئة ، والتي تستطيع أن تؤثر على نتائج السياسة العامة ، أو التي لا تقع تحت سيطرة صانع القرار •

من هذا المنظور ، فإن القول بأن سياسة عامة ليس لها جلوى سياسية ، يعني نقص الموارد السياسية وضعف التفاعل المؤسسي وعدم كفاءة وفدالية التوزيع • ونرجع هذه العناصر الى عملية صنع السياسة بالاساس ، وهناك أنواع ثلاثة من المحدّدات السياسية التي يجب التعامل معها عند صنع السياسة • أولها ما هو ناتج عن محدودية الموارد السياسية والتي تؤثر بالسلب على حرية اختيار صانع القرار • وثانيها ، هو ما يرتبط بتوزيع المنافع ونفقات السياسة العامة (محدّدات توزيعية) • وأخيرا فإن ثالث هذه المحدّدات هو ما تفرضه الأطر المؤسسية (٢٨) •

والخاتمة أن التقييم على مستوى صنع السياسة العامة ، يتوجه نحو صنع أفضل لهذه السياسة وترشيدها ، وينطلق من أن النشاط التقييمي مدخل في عملية صنع السياسات • وتنوع اهتمام الباحثين في هذا الإطار ، ما بين تقييم المعلومات التي تستند عليها هذه العملية ، وتقييم اختيار البديل ، أو تقييم الجدوى السياسية •

٢.٢... تقييم عملية تنفيذ السياسة :

رغم أهمية بحوث التقييم الخاصة بعملية تنفيذ السياسات ، فإنها قد اجتذبت عددا قليلا من الباحثين في علم السياسة • ويشير أحد الباحثين في مجال السياسات العامة إلى أن « هذا الحقل هو مجال جديد نسبيا ولم يتمكن - كباحثي سياسة - من فهم عملية التنفيذ بشكل ناجح • • وكان لنموذج الرشادة في صنع القرار اثره في فهم التنفيذ كعملية آلية تتبع القرار (٢٩) » ، إلا أن اللاتّك للنظر هو الفجوة الكبيرة بين ما تعلنه السياسات من أهداف ، وبين انجازها الفعلي • وقد أدى ذلك الى تزايد

الاهتمام - نسبيا - بتقييم التنفيذ ، باعتبار أن التجارب والخبرات قد كشفت عن أن فشل كثير من السياسات قد يعود إلى أخطاء مصاحبة للتنفيذ ، أو الفهم الخاطئ لها .

وتركز بحوث تقييم التنفيذ على سؤاليين :

١ - هل تم توجيه السياسة أو البرنامج نحو الهدف منها ، والقطاعات السكانية التي تتوجه نحوها ؟

٢ - هل نبعث الممارسات المختلفة والجهود والتدخلات من تصميم السياسة ذاتها أو البرنامج ذاته والمبادئ التي تم إعلانها ؟ أم أن هناك انحراف بالممارسات عن المبادئ المعلنة (٣٠) ؟

وهذه التساؤلات محور البحث ، في تقييم التنفيذ لها آثارها الهامة على تطوير العلاقة بين الأهداف والواقع . فهي قد تدفع نحو بلورة فكرة ارساء أهداف واقعية لأي سياسة أو برنامج . كذلك ، فإن تقييم تأثير أو وقع أي سياسة Policy ، لابد وأن يرتبط بمحوى ما ينفذ بالفعل .

ويلاحظ على المناهج الموطقة في بحوث تقييم التنفيذ ، ميلها إلى أن تكون توصيفية أكثر منها تحليلية . ولعل هذا يفسر جزئيا الجاذبية المحدودة لهذه النوع من الدراسات ، داخل السياسة المقارنة . إن النظرة الجديدة التي يجب أن تتوفر لباحث السياسات ، لكي يهتم بتقييم التنفيذ ، لابد أن تنطلق من أن التنفيذ هو أحد الحلقات المتتابعة في عملية السياسات (٣١) . فهو نمط متتابع من النشاط يسهم في تقييم السياسات العامة ويكمل حلقة الصنع والمضمون والآثار (٣٢) . وهذا المفهوم هو ما تؤكد عليه معظم بحوث التقييم في ميدان السياسات العامة .

وفي النهاية ، فإن بعض دراسات السياسة العامة ، قد تعرضت بالنقد الشديد لدراسات حقل الإدارة العامة فيما يتعلق بالتنفيذ ، يمثل هتفه

الدراسات ، قد ركزت فى مظهرها على المنظمات ، أو على الافراد فى تفاعلهم مع هذه المنظمات . وظل محور التحليل ، نظرية المنظمات والسلوك . ومع أهمية هذا الموضوع . واسهامه فى زيادة قدرة الباحث السياسى على فهم عملية التنفيذ ، فان هناك محاور اربعة أساسية لتقييم التنفيذ :

١ - محور العلاقات الانسانية والتي تهتم بسلوك الفاعلين خلال منظمة .

٢ - محور سياسى يختبر الديناميات داخل الجماعات وفى العلاقة بين جماعة وأخرى .

٣ - محور هيكلى يركز على المنظمة ذاتها كمجموعة من القواعد السلوكية المنظمة .

٤ - النظم التى تربط بين المنظمات وبعضها ، وبينها وبين البيئة والنظام .

ويمبر أحد الباحثين عن هذا الاقتراب متعدد الزوايا من عملية التنفيذ ، باعتباره اقتراب ثقافى Culture approach (٣٢) .

٣ - تقييم آثار السياسات العامة :

استأثر هذا المستوى من التحليل باهتمام الباحثين ، فى حقل السياسات العامة . ونقطة البداية فى أى دراسة تقييم ، هى التساؤل عن ان كانت السياسة محل البحث مفيدة ، وتعمل آثارها أم لا . وهو ما يتطرق بنا الى اقارة موضوعات هامة ، مثل الفاعلية والكفاءة والمساواة أو العدالة ، التى تحققها أى سياسة أو أى برنامج محل البحث . وقبل مناقشة الموضوعات السابقة كمعايير للتقييم . تشير فى هذا المقام الى أن تقييم آثار أية سياسة يعتمد على عدد من المؤثرات البسيطة (كمية وتقديرية) ، والمعقدة « نتائج البرنامج أو السياسة ، تقديم نوعية الخدمة ، كيفية توصيلها للمستفيدين(٣٣) » .

وفي كل الحالات فإن الافتراض الاساسى فى تقييم آثار البرنامج ، هو اهداف البرنامج ذاته . بمعنى الحكم على نتائجه من خلال ما أعلن عنه من اهداف . ولأن اهداف السياسات والبرامج يرتبط بها عمليات سياسية مختلفة ، فإنه فى كثير من الاحيان ما تتسم هذه الاهداف بالغرض أو بالعمومية الشديدة (لجذب اتفاق كل الاطراف حولها) ١٠٠٠ الخ من المشاكل التى ترتبط بالاهداف . ولهذا فإن الكتابات المختلفة حول التقييم ترى أنه لابد وأن ينطلق من بعدين :

١ - الاهداف التى أعلنت عنها السياسات والبرامج بالفعل

٢ - رؤية المجتمع لاحتياجاته ، وما نطق عن طريق هذه الاهداف .

اذن البعد الأول يحكم على آثار السياسة من داخلها . والبعد الثانى يحكم عليها من وجهة نظر المجتمع . وهنا مشاكل أخرى تواجه تقييم آثار السياسة ، فمن الصعب وضع ضوابط فاصلة بين الآثار الحالية لسياسة أو برنامج ، وتلك الناتجة عن سياسة أو برنامج آخر ١٠٠٠ الخ من المشاكل التى تواجه تقييم آثار السياسات . ، وما يفرض قاعدة ضخمة من المعلومات والبيانات . وأدوات بحث متنوعة ومتعددة . مما بين الأدوات التى تطرحها الادبيات التحليل القطاعى Cross Sectiona والذي يوفر نظرة متكاملة حول الظاهرة محل البحث على علاقة بها ببعض المتغيرات ١٠٠ (الدخل ، المهنة ، والتعليم ١٠٠ الخ) وهى تتيح الفرصة لتقييم موضوعى لآثار السياسة أو البرنامج . هنا أيضاً دراسات الحالة والتى تفيد فى توفير معلومات كافية حول هذه الآثار . إلا أن نقطة الضعف بها هى غياب البعد لمقارن (٣٤) . وهناك مكانة محدودة (فى حالة برنامج تدريبي مثلاً) لاستخدام التجريب ، ومن خلال مجموعة ضابطة يمكن مقارنة النتائج .

وتستخدم بعض البحوث تحليل النفقة/المنفعة (٣٥) ، وهو قد يكون إطار تحليلي رئيسي فى تقييم قرارات الانفاق العام . إلا أنه كلما كانت الاهداف غير كمية - وكانت اجتماعية سياسية - كلما صعب القياس . ويستند هذا الأسلوب التحليلي على مفهوم الفعالية الاقتصادية ، والنش

يستهدف التأكد أن الموارد قد تم استخدامها أفضل استخدام . ولكن استخدامه يظل منحصرا في حدود ضيقة لدراسة الآثار الكمية لبعض السياسات .

ويطرح أيضا في هذا الاطار اسلوب المؤشرات الاجتماعية ، التي تختبر بشكل موضوعي آثار تطبيق سياسات معينة عبر فترة زمنية متتالية . وهي مؤشرات ترتبط بالتعليم والصحة والاسكان والمواصلات والمياه النظيفة وغيرها وكل منها يتضمن بنود تسعى الى التعرف على مدى نجاح البرامج . السياسات العامة .

وأخيرا نشير الى استطلاعات الرأي العام ، والتي كعتبرها البعض (٣٦) خاصة في الديق قراطية الغربية الليبرالية ، أحد الادوات التي يمكن الاستناد عليها لتقييم آثار السياسات . والبرامج ، من وجهة نظر المواطن .

من الواضح أن التكنيكات التي تعتمد عليها بحوث التقييم ، ليست على العلوم الاجتماعية ولكنها جزء منها . ولكن الجديد هو اعتماد باحثي علم السياسة على هذه الادوات ، وما يعنيه ذلك من مزيد من الارتباط بالفروع الاجتماعية الأخرى ، وهي تعكس محاولة للموضوعية والقياس وينقلنا ذاك الى مناقشة اشكالية معايير التقييم في السياسة .

ثالثا - الكفاءة والفعالية والعدالة : اشكالية معايير التقييم :

تلمح مفاهيم الكفاءة والفعالية والعدالة ، كمعايير أساسية تستخدم في تقييم السياسات العامة . وينهض البعض ، الى أن هذه المفاهيم تعد أهدافا عامة للسياسات ، ينبغي أن تقاس عليها ، وعلى الباحثين تحديد هذه المفاهيم والاتفاق حول عدد من المؤشرات الصالحة لترجمتها اجرائيا .

ويمكن تحديد فعالية السياسة العامة ، بالمدى الذى تحققه من المنافع او الفوائد التى ينبغي عليها أن تحققها ، مع عدم اغفال النتائج غير المتوقعة . أما الكفاءة ، فيمكن تعريفها بالمدى الذى تحافظ فيه أى سياسة عامة

أو برنامج على أقل نفقة ممكنة ، خاصة تلك المادية ، وذلك كما نسير إليها
النفقة الكلية أو النسبية التي تضم منافع ونفقات •

بعبارة أخرى فإن الفعالية تتحدد بالنفقة أو الفائدة ، والكفاءة تتحدد
بالنفقة • أما العدالة فهي تطرح في هذه الكتابات كمترادف. للمساواة ،
باعتبار أن مناقشة مفهوم المساواة أو العدالة ، هو في مضمونها مناقشة من
يحصل على ماذا أو لماذا ؟ ويمكن تعريفها بصفة مبدئية ، وفي هذا الإطار
بالمدى الذي تنتشر فيه المنافع والنفقات بين أولئك الذين يتأثرون-
بالسياسات العامة ، وذلك بطريقة لا تجعل فرد أو جماعة يتلقى أقل من
مستوى الحد الأدنى للمنفعة ، أو الحد الأقصى للنفقة (٣٧) •

وإذا كانت المفاهيم الثلاثة : الكفاءة والفعالية والعدالة ، هي محتاج
لتقييم السياسات العامة ، بغض النظر عن النظام السياسى الذى يتبنأها ،
فإنها ليست بهذه البساطة البادية ، بل إنها تمثل الإشكالية الأساسية
فى التقييم •

ونقطة البداية فى تقييم أى سياسة ، هو التساؤل إن كانت مقبولة
أم لا ، ولهذا فإن الفعالية هى أول مفتاح فى اختيار السياسات • وسى تحدث
على هذه السياسات من خلال الإجابة على السؤال : إلى أى مدى حققت
الأهداف التى صممت من أجلها • ثم يبرز معيار الكفاءة Efficiency
ليقيس النفقة (الجهد والمال) التى تحققت عندها فعالية السياسة • ويتضمن
كل معيار عدد من الفعالية والكفاءة ، تكمن قيم والغرضات قيسية ، محوراً
قضية العدالة الاجتماعية أو المساواة • ويضاف إن هذا رضاء المرءن عن
هذه السياسات وكيفية استقباله لها (٣٨) • وسير البعد الذى أدى إلى أزمة
تقييم المجتمع ذاته للسياسات ، وعدم الانصاف على محاسنها من داخلها •

وقد بدأ أن الإشكالية الحقيقية فى التقويم هى التوصل إلى مقياس
تتشارك فيه مفاهيم الكفاءة والفعالية والعدالة ، لكى يحكم بصورة عادلة على

سياسة أو برنامج . وهناك محاولات متعددة ولكن معظمها محل نقد . فمن ناحية لا يوجد اجماع أو اتفاق حول ما ينبغي أن يكون عليه توزيع النفقات والمنافع . ومن ناحية أخرى ، فإن المساواة مفهوم غامض قد يعنى العدالة ، لكنه لا يعنى أنصبة متساوية من النفقات والمنافع لكل فرد . ويطرح المفهوم بأشكال مختلفة :

- - أنصبة متساوية .
- أنصبة تتحدد بالحاجات (Needs) .
- أنصبة تتحدد بالجهود .
- أنصبة تتحدد بالقدرة على الدفع (القدرة الشرائية) .
- مساواة فى الإجراءات التى ينبغى اتباعها .
- أو مساواة فى النتائج المتحققة (٣٩) .

ومن جهة أخرى ، تشير هذه الكتابات المتعلقة بأشكالية معايير التقييم ، نموذج صنع السياسات المعروف باسم الاضافة التدريجية البطيئة Incrementalism . ففى هذا النموذج الذى تتحقق فيه تغيرات بسيطة متدرجة ، فإن النتائج التوزيعية سوف تتجه لمن يملك قوة نسبية أكبر . ويستند ذلك على عمليات المساومة والمناقسة بين القوى السياسية ، وهى ركن أساسى داخل هذه العملة . ومن ناحية أخرى فإن هذا النموذج لا يضمن نتائج متساوية لكل الجماعات . . . وهكذا فإن قضايا العدالة والمساواة تبرز كأشكالية ، وليس كاختيار بسيط ، وترتبط هى الأخرى بنموذج صنع السياسة (٤٠) . وفى محاولة اجتهدية لمواجهة اشكالية مفهوم العدالة أو المساواة ، ثم علاقته بمعايير الكفاءة والمساواة ، طرح Rawls ، فى عام ١٩٧١ ، نظرية للعدالة لحص فيها المبادئ العامة التى تستند عليها فى التقييم :

« كل الساع الأولية والاجتماعية - الحرية والفرص والدخل والثروة وأسس احترام الذات ، يجب أن توزع بالتساوى الا اذا كان هناك توزيع غير عادل يتم لصالح الأقل خطأ » . الا أن هذا التعريف يتبسم بنقص أبعاد محددة تفسر العدالة وقصور المقاييس التي يمكن الاستناد عليها ولهذا طرح آخرون معايير محددة لقياس العدالة . تتلخص في :

- ١ - مساواة صارمة بمعنى انصبة متساوية لكل فرد .
- ٢ - متطلبات الاحتياجات ، أى التوزيع بنسبة الاحتياجات .
- ٣ - الجهد ، أى توزيع بنسبة ما أنفق من جهد .
- ٤ - المال ، أى توزيع بنسبة المال الذى ينفق للتمويل والاستثمار .
- ٥ - توزيع المنفعة بنسبة نوعية المنتج .
- ٦ - توزيع بنسبة السمات الاجتماعية (الجنس أو الاصل أو العمر أو الطبقة الاجتماعية والاقتصادية) .
- ٧ - عدالة توزيع الانصبة استنادا على الاجراءات الخاصة بالحصول على المنفعة^(١) .

وتكون هذه المعايير متصلة Continuum يبدأ طرفه بالمساواة وينتهى الطرف الآخر بالتمايز .



متصل العدالة

وتكون البداية افتراض قيمة المساواة ، وأن جميع المواطنين يستطيعون إثارة مطالب متساوية ، بينما التمايز - أى الطرف الآخر للمتصل - يبدأ مع اختلاف التقييم وامكانية إثارة مطالب مختلفة .

وبلاحظ أن المعايير الموزعة على المتصل السابق ، تتضمن ٣ أبعاد
للمساواة أو العدالة : مساواة السوق ، ومساواة الناتج ، ومساواة
الفرص .

وفي محاولة أخرى لتحليل معايير المساواة ، تحدثت في ثلاثة :

١ - الحق بمعنى اقرار المجتمع من خلال نظمه وقوانينه بحق الفرد
في الحصول على سلع وخدمات .

٢ - عدالة نصيب الفرد من المنافع والتي يريدونها ويستحقها .

٣ - عدالة نصيب الفرد من المنافع التي يتطلبها إشباع الاحتياجات
الجوهرية للفرد (الغذاء - المسكن ١٠٠٠ الخ (٤٢)) .

وتشير المحاولات السابقة لترجمة مفهوم المساواة والعدالة إلى مؤشرات
محددة ، إلى أن هناك صعوبة أساسية في تقييم السياسات ، ناتجة عن
طبيعة العلاقة بين الكفاءة والفعالية والعدالة الاجتماعية ، وأن معظم المحاولات
الاجتهادية ، لم يحدث حولها اتفاق ، لتعلقها بقيم وانحيازات قيمية . وهناك
مطلبين أساسيين لتقييم عدالة السياسات والبرامج . أولهما تحديد نتائج
السياسات والبرامج بمعنى من يستفيد ومن سيبذل . ثانيهما تقييم لنتائج
التوزيعية على أساس الوحدة النقدية والأشباع النسبي الذي تحصل عليه
كل جماعة من الجماعات السكانية . والاعتماد على المنهج الكمي لتقييم
نتائج التوزيع ؛ قد يكشف عن درجة أو نسبة المنافع إلى النفقات وقد يوفر
لنا بيانات ومعلومات هامة . لكنه لا يستطيع قياس العدالة . ولهذا فإن
الأساس هو منهج كفي للتحليل وليس منهج كمي ، وهو يستند على
تحليل الوثائق ، وتحليل البيانات والمعلومات ، وأجزاء مقابلات ، والاعتماد
على المقارنة ، ومحاولة إبراز المعايير المتصارعة داخل متصل المساواة
والعدالة ، أو المعايير مختلفة الأهمية والأولوية .

. وخلاصة القول ، ان الحديث عن الفعالية والكفاءة كمؤشرات لتقييم السياسات والبرامج بمعنى من يستفيد ومن سيدفع . ثانيهما تقييم النتائج وهنا لصعوبة في الترجمة الاجرائية لهذه المعايير بالاضافة الى صعوبة قياسها . ولهذا فانه من المهم الاعتماد على منهج كفي تحليلي ، ومنهج كمي لتقييم السياسات ، من زاوية آثارها ، ثم من خارجها بالنظر الى احتياجات القطاعات لسكانية ومدى رضا المواطن عن هذه السياسات .

رابعاً - رؤية نقدية لادبيات التقييم :

نشأ التقييم كمجال بحثي ، منطلقاً من خبيرة غربية بالاساس وهو بهذا يعبر في عدد من المواضع ، عن قيم البيئة التي نشأ في إطارها . وقد انعكس ذلك على المناهج والنماذج التي يستند عليها ، وعلى بعض الموضوعات التي اهتم بها . ولهذا من المهم لباحث ينتمى الى علم السياسة في دولة نامية ، ان يحاول قراءة هذه الادبيات الغربية ، قراءة نقدية ، ولا يعنى ذلك رفض هذه المناهج ومجالات الاهتمام التي اهتمت انبها ، ولكن يعنى الحذر عند تطبيقها في الدول النامية ، كما يعنى محاولة تطويرها وتطويرها لظروف هذه الدول .

تبين لنا مما سبق ان ادبيات التقييم في علم لسياسة ، قد استندت بالاساس على نموذج Easton في تحليل النظم ، ونموذج Liddblom في الاضافة التدريجية البطيئة . وهو ما يقود الى طرح الميمات او الافتراضات الاساسية التي تضمنتها هذه النماذج .

الافتراض الاول . هو تحقيق توازن النظام او استعادته عند حدوث اى خلل ، والسياسات العامة هي اداة اساسية رئيسية تحقق هذا الهدف ، وهي توم بوظيفتها مجد خلال الاستجابة لاي ضغوط او مطالب جديدة ، بعيدا عن التطرف او الحلول الثورية ، اى اعتمادا على احداث ثورات بسيطة تدريجية جزئية Incrementalism . ويستند النظام وسياساته وفقاً لهذه الرؤية ، على عمليات سياسية تمثل ركنا اساسيا في التراث السياسي

الليبرالى الغربى . ومن أهم هذه العمليات المساومة Bargaining
أى تحمل جزء من النفقة أو التكلفة كمقابل ، والحلول الوسطى compromise
أى أن كل طرف ينتهى الى تحقيق شئ أقل مما يرغب فيه (٤٣) .

ولعل قبول هذه المناهج فى التحليل يقود الى رفض التغييرات الثورية
التي قد يسمي اليها النظام السياسى ، وأداته الرئيسية السياسات العامة .
كما يقود الى موقف محافظ يسمي الى الحفاظ على الوضع الراهن .
وبالإضافة الى ذلك فإن الحديث عن التدخل والمخرجات واستجابة النظام ،
يفترض وجود نظام تمثيلى ، كما يفترض درجة عالية من التمايز الهيكلى ،
وقدرة النظام على الانجاز وهى فى معظمها غير قائمة فى الدول النامية .
فهذه النماذج والمناهج تفترض أطارا من الديمقراطية التعددية ، تتوفر
نتوفر فيه فرص المشاركة السياسية من خلال جماعات المصالح والاحزاب
السياسية ووسائل الاعلام والرأى العام .

ما الذى يعنيه ذلك بالنسبة للتقييم ؟

- انطلاق التقييم للنظام وسياساته وبرامجه . من افتراض الشرعية
وهو أمر غير قائم فى معظم الدول النامية .

- اتجاه التقييم وجهة محافظة ، بمعنى تكريسه للتوازن القائم وقبول
لفكرة التغيرات التدريجية البسيطة ، وهو بعد قد يكون غير مطلوب فى
تقييم سياسات الدول النامية .

- ينطلق التقييم من فرضية مشاركة المواطنين (من خلال الاحزاب
وجماعات المصالح ... الخ) فى صنع السياسات . بينما المشاركة فى
الدول النامية شسبه غائبة . وفى حاجة الى أن تكون أحد معايير تقييم
أى سياسة أو برنامج

- المنظور الجزئى هو الغالب على التقييم فى كثير من الاحيان . ولهذا
ليس بأمر غريب على قارئ هذه الادبيات . أن يلحظ التركيز على تقييم

البرنامج Programme وليس السياسة . ويفسر ذلك ، أن الإطار العام للسياسة Policy وخطوطه العريضة متفق عليها ، ولا يشملها التغيير في معظم الأحيان ، بينما البرامج داخل هذه السياسة تصبح أداة هامة لتحقيق الاستجابة للضغوط الجديدة أو المطالب المتغيرة (مثال برامج الإسكان أو الخدمات أو الرعاية الاجتماعية فيما يعبرف باسم Social Welfare) ما يهنا. التأكيد عليه أن خصائص النظام السياسي في الدول النامية . ثم ما يترتب على ذلك من خصائص السياسات العامة (على مستوى صنع السياسة وتنفيذها وآثارها) . يتطلب التركيز على موضوعات معينة ، كما يتطلب منهج وأدوات بحث ملائمة .

والسؤال الآن هو : ما هي الإبعاد والموضوعات التي ينبغي 'وجبة الاهتمام إليها في تقييم النظم والسياسات العامة في الدول النامية .

١ - تقييم مدى استقرار السياسات في علاقتها باستقرار النظام السياسية فإذا كانت أحد سمات النظام السياسي في الدول النامية ، عدم الاستقرار بأشكاله ومظاهره المختلفة ، فإن هذه السمة تنعكس بلا شك على السياسات . ومن هنا فمن المهم تقييم هذه العلاقة بين استقرار السياسة واستقرار النظام .

٢ - على مستوى صنع السياسة ، من المهم أن يتجه باحث التقييم باهتمامه نحو القوى الفاعلة لهذه السياسة ، ومتابعة أدوار القوى الخارجية وغير الرسمية . وهي موضوعات هامة لكنها تقع على هامش اهتمام الباحث الغربي والذي قد لا يهتم بصانعي القرار ، باعتبارهم الفاعلين الأساسيين لها . ويفسر ذلك استقرار السياسة الصامتة وقبول التفسيرات الجزئية البسيطة ، وتحرك صانعي القرار في حدود العملية السياسية ومعطياتها القائمة . وبالتالي فإن مساحة الحرية المتاحة لاحتداث تغييرات جوهرية مساحة محدودة الى حد كبير .

٣- كذلك من بين معايير التقييم الهامة ، التى ينبغى اذ يهتم بها الباحث فى دولة نامية ، هو ما حققه النظام السياسى . أو السياسة العامة - مجلى البحث - من مشاركة المواطنين .

٤- وفى دولة نامية لم تنجح بعد فى اشباع كثير من الاحتياجات الاساسية للسكان . يصبح من الامور الجوهرية تقييم النظام وسياساته ، من منظور مدى اشباع هذه الاحتياجات Basic Needs (٤٤) . ومن اهمها الغذاء والصحة والتعليم والسكان ، وفى هذه الحالة ، فان معيار التقييم هو اثر السياسة او البرنامج او سياسات النظام ككل ، فى اشباع الحاجات الاساسية . والمفهوم لا يركز بطبيعته على الابعاد المادية فقط ، ولكنه يهتم ايضا بقيم المساواة والاعتماد على الذات . وكلها ابعاد هامة فى التقييم .

كذلك فان استخدام اقتراب أو مدخل الاحتياجات الاساسية فى التقييم ، يفيد فى الاهتمام بالعلاقة التبادلية ، التأثير والتأثر ، فيما بين السياسات العامة التى يتبناها النظام . كما يلفت النظر الى أهمية تقييم التوزيع المتوازن للسلع والخدمات بين الريف والحضر ، وتوزيعها القطاعى داخل نفس السياسة (التعليم العام والتعليم الفنى) بمعنى آخر توسيع مفهوم العدالة الاجتماعية ، كي يستوعب خصوصية الدول النامية . وهذه الموضوعات وغيرها ، مما ينبغى على باحث التقييم التوجه نحوها فى الدول النامية ، تفرض استخدام كثير من أدوات البحث المتاحة فى العلوم الاجتماعية . من ذلك المؤشرات الكمية التى تنتج نحو المستفيدين ، من حيث حجمهم ونوعيتهم ، وتطورهم . وكذلك حجم الإنفاق وتطوره ، وتحليل النفقة/المنفعة ، رغم الاعتراف بقصوره حين لا تتمكن من تحويل المنافع الى وحدات كمية . الا ان كل المؤشرات الكمية السابقة هامة لتقييم أى سياسة أو برنامج ، خاصة اذا أدخلنا البعد المقارن فى الاعتبار . ويفرض ما سبق أهمية توفير قاعدة ضخمة من البيانات والمعلومات ، والتى تطرح كمقبة

أمام بحوث التقييم في الدول النامية . ويكمل المؤشرات السابقة . الاعتماد على المؤشرات الكيفية في التحليل والتي تنتج نحو الكفاءة والفعالية ومعايير العدالة الاجتماعية (بتقييم كفاءة الاداء) ، التوزيع الجغرافي . توفر الخدمة . النصفة المرتبطة بها ، عدالة التوزيع القطاعي والاجتماعي (٢٥) . ويمكن استخدام المقابلات والاستبيانات ودراسات الحالة ، لتقييم وقع أو اثر السياسات والبرامج على المواطنين .

خاتمة :

مع التأكيد على أهمية التقييم في الدول النامية ، فإن هناك مصاعب أساسية تقترض طريقه . من أهمها أن اجراء باحث السياسة لمثل هذه الدراسات ، ينطوي على حساسية سياسية باعتبار أن التقييم ليس مسألة محايدة ، وإنما يتضمن عددا من الاحكام القيميّة . بالإضافة الى ذلك فإن اجراء بحث التقييم يتطلب كم ونوعية ضخمة من البيانات والمعلومات الدقيقة ، كما يتطلب في كثير من الاحيان فريق من الباحثين المدربين المنتمين الى مختلف فروع العلوم الاجتماعية . وقد يكون ذلك أمر غير ميسر ، ويحتاج الى نشاط مؤسسي . وقبل هذا أو ذاك ، فإن تشجيع اجراء هذا النوع من البحوث في اطار علم السياسة ، يتطلب تخطي بأحدى هذا العلم للمفهوم الضيق . لا هو سياسي .

الا أن بحوث التقييم ، تستطيع أن تسهم بلا شك في اثراء نظريات التقييم الاجتماعي والتنمية السياسية ، كما يمكنها ترشيد عمليات التخطيط وصنع السياسات .

الهوامش

- Charles W. Wright, Evaluation research, *International Encyclopedia of Social Science*, Vol. 5, pp. 179-202. (١)
- M. Rossi S. Wright, "Policy evaluation", In : Christopher of others, *Public Policy in theory and Practice*, (England: Open Univ., Press, 1979), p. 195. (٢)
- Harry Eckstein, "Political Science and Public Policy", in: Itzhel De Sola (ed.), *Contemporary Political Science*, (New York: M.C. Grawhill inc., 1976), p. 148. (٣)
- P. Rossi and S. Wright, Evaluation Research, *Op. cit.*, p. 201. (٤)
- Philip M. Greleg (ed.), *Problems of theory Policy analysis*, (Toronto : Lexington Book Co., 1976), p. 12. (٥)
- Chimezie A.B. Osigweh, "Program evaluation and its Political context", *Policy Studies Review*, Vol. 6, No. 1, (Aug. 1986), p. 91. (٦)
- Robert N. Spadro, "Public Policies and Political Scientists", In Dye & Spadro, (eds.), *The Policy Vacuum*, (Chicago : D. Cheath Company, 1976), p. 22. (٧)
- Christopher Pouit, *op. cit.*, p. 200. (٨)
- Charles Wright, *Op. cit.*, p. 201. (٩)
- Anne L. Schneider, "Evaluation and Political Science", *Policy Studies Review*, Vol. 6, No. 2, (Nov. 1986), P. 232. (١٠)
- Chimezie A.B. Osigweh, *Op. cit.*, p. 95. (١١)
- Robert Dahl, "The Evaluation of Political Systems" In: Itzhel de Sola Pool (ed.), *Contemporary Political Science*, New York : McGraw-Hill, 1967), p. 167. (١٢)
- Ibid.*, p. 170. (١٣)

Alexander J. Growth, *Comparative Politics, A distributive approach*, (New York : The Macmillan Company, 1978), pp. 2-5.

(١٥) من أمثلة هذه الدراسات ما قام به الباحث Neubauer Siegel من دراسة مخرجات ٧٦ دولة والمتمثلة في بعض السياسات العامة . وكان ذلك بهدف التعرف على علاقتها بنظام سياسي معين . وكذلك دراسة Siegel المقارنة للسياسات العامة في الاتحاد السوفيتي والولايات المتحدة . ودراسة Frederic Pryor عن أنماط الاتفاق في النظم الشيوعية والنظم الرأسمالية .

(٦) لمزيد من التفاصيل راجع :

Robert Dahl, *Op. cit.*, p. 170-173. R.

Ibid., pp. 176-177. (١٧)

Almond & Powell, *Comparative Politics, System Process, and Policy*, (Boston : Little Brown & Company, 1978), pp. 14-28. (١٨)

Ibid., p. 25. (١٩)

Ibid., p. 183. (٢٠)

(٢١) خاصة فيما يتعلق بتطبيقات تكتيكات العنصر الاجتماعي الأخرى ، وتحقيق مزيد من الارتباط بها .

Dror, *Public Policy Making re-examined*, (San Francisco : Chandler Publishers, 1968) p. 12. (٢٢)

Aaron Wildavsky, *The Art and Craft of Policy Analysis*, (London : Unwin Brothers Limited, 1980). p. 123. (٢٣)

Christopher Pollit, *Op. cit.* p. 198. (٢٤)

(٢٥) لمزيد من التفاصيل راجع :

Ibid., pp. 207-208.

Robert A. Dahl, *Modern Political analysis*, (3rd ed), (New Jersey : Prentice Hall Inc., 1976), pp. 127-129.

- Dennis J. Palumbo, *Evaluation and Optimizing Public Policy*, (Washington : D.C. Health Co., 1981) pp. 26-29. (٢٦)
- Clandomenico Majone, "On the Notion of Political Feasibility", *European Journal of Political Research*, Vol. 3, (1975), p. 261. (٢٧)
- (٢٨) از يد من التفاصيل : راجع :
Ibid., pp. 264-269.
- Charles J. Fox, Baise in public policy implementation evaluation, *Policy Studies Review*, Vol. 7, (Aug. 1987), p. 128. (٢٩)
- Christopher Pollit, *Op. cit.*, p. 210. (٣٠)
- Robert T. Nakamura, "The Text book Policy Process and implommentation research", *Policy studies Review*, Vol. 7, No. 1, (Au. 1987), p. 149. (٣١)
- Dvora, Yanow, "Taward a policy culture Approach to implementation", *Policy studies Review*, Vol. 7, No. 1, (Autumn 1987), pp. 103-105. (٣٢)
- Christopher Pollit, *Op. cit.*, pp. 178-200. (٣٣)
- Ibid., p. 203. (٣٤)
- Edith Stokey & Richard Zeckhauser, *A primer for Policy analysis*, (New York : W.W. Nortun & Comply. Inc., 1974), p. 134. (٣٥)
- Stuart S. Nagel, "Efficiency, Effectiveness and Equity In public Policy Evaluation", *Policy Studies Review*, Vol. 6, No. 1, p. 22. (٣٦)
- Ibid., p. 99. (٣٧)
- Christopher Pollit, *Op. cit.*, p. 196²³. (٣٨)
- William Blanchard : "Evaluating Social Equity : What does Fairness mean, and Can we Measure it" ? *Public Studies Journal*, Vol. 15, No. 1, (Sep. 1986), pp. 29-30. (٣٩)
- Ibid., p. 30. (٤٠)

Ibid., pp. 31-34.

(٤١)

(٤٢) لمزيد من التفاصيل ، راجع :

Ibid., pp. 35-37.

(٤٣) لمزيد من التفاصيل حول خصائص هذه المناهج ، راجع :

د. أماني قنديل ، « تحليل السياسات العامة كأحد ما داخل تحليل
النظم السياسية » ، في : **اتجاهات حديثة في علم السياسة** ، (القاهرة :
مركز البحوث والدراسات السياسية ، ١٩٨٧) ، ص ١٢٤ - ١٢٨ .

(٤٤) د. أماني قنديل ، **مفهوم الاحتياجات الأساسية وتحليل
السياسات العامة** ، ورقة بحث مقدمة الى مشروع تقييم السياسات والبرامج
الاجتماعية (القاهرة : المركز القومي للبحوث الاجتماعية ، يونيو ١٩٨٧) .

(٤٥) د. أماني قنديل ، « **رؤية تحليلية للقضايا ومناقشات نمو
تقييم السياسات** » ، تحت الطبع ، (القاهرة : المركز القومي للبحوث
الاجتماعية والجناية ، ١٩٨٨) ، ص ١٠ - ١١ .

تحليل السياسات العامة: الوظيفة المتقدمة في النظام الإداري المصري د. أحمد رشيد

مقدمة :

أمام التقدم والتضاريف المحيط بعملية تنفيذ وتنفيذ وتنفيذ السياسات العامة أصبحت مؤسسات الأنظمة الإدارية المعاصرة تستخدم كل الوسائل الممكنة للمساعدة في تلك العمليات . ومن أهم الوسائل الحديثة المستخدمة الآن في ذلك المصدر تكوين وحدات تحليل السياسات Policy Analysis تعملون الإدارة العليا وقيادته النظام الإداري . في جمع المعلومات وتصنيفها وتخزينها وتجديدها بما يرفع كفاءة عمليات تنفيذ وتنفيذ وتنفيذ السياسات العامة . وبعد هذه الوحدات من قبيل العناصر الاستشارية التي يمكن أن تكون في جميع مؤسسات الجهاز الإداري Staff Org. والتي أصبحت وجودها أحد السمات الهامة التي يتميز بها التنظيم الإداري المعاصر . وفي العرض - الخش نساعد بتقديمه الآن - نقدم نموذج علمي وعمل لوظيفة تحليل السياسات العامة - وهذا النموذج يصلح سواء على مستوى شامل Micro أو على مستوى جزئي Macro - أي على مستوى تكوين تلك الوظيفة مركزيا لمطوئة القيادة العليا للجهاز الإداري ، أو تكوينها على مستوى المؤسسات التي يتكون منها ذلك الجهاز لمساعدة قياداته . وبالنسبة سيكون تركيز المناقشة والعرض بالتحليل لتكوين تلك الوظيفة مركزيا ، أي على مستوى الجهاز الإداري للدولة .

★ النموذج المقترح :

يقوم النموذج المقترح على أساس تقسيم النظام الإداري للدولة الى ثلاثة عناصر وذلك من زاوية اتخاذ القرارات وتنفيذها وهي :

● **عناصر القيادة :** وهي المستويات العليا المسئولة عن اقرار السياسات ومتابعة تنفيذها .

● **عناصر التنفيذ :** وهي التشكيلات المختصة بوضع والاشراف على البرامج التنفيذية المختصة لتلك السياسات .

● **عناصر المشورة :** وهي التشكيلات المختصة بالقيام بوظيفة تحليل السياسات في النموذج المروض على حضراتكم .

، وفلا خلاف من العرض الذي لنسعد بتقديمه على الشرائع الضوئية أهمية وظيفة تحليل السياسات بحيث أصبحت أحد مهام التنظيم الإداري الحديث للجهاز الإداري للدولة . POLICY ANALYSIS .

وتخصص هذه الوظيفة والتي يرمز لها في النموذج المروض على حضراتكم بمصطلح "شعرة" STAFF ORG بمجموعة حيوية من الأنشطة الأساسية لقرارات كلاً من عنصرى القيادة والتنفيذ . ويمكن تجميع تلك الأنشطة المشاعمة D.S.S. في عدة مجموعات رئيسية هي :

١- استقبال المعلومات

٢- اعداد ورفع بدائل السياسات والمخطط

٣- متابعة وتقييم التنفيذ للسياسات والمخطط

٤- توضيح اخطاء تنفيذ السياسات والمخطط

٥- متابعة وتقييم مخرجات المتابعات والمخطط

٦- اقتراح التعديلات على السياسات والمخطط

وسوف يظهر لنا من العرض الذى سننقله الآن الاهمية الاستراتيجية العظمى لتلك الانشطة الحيوية فى مساندة قرارات عناصر القيادة وعناصر التنفيذ مما يجعل تلك الوظيفة (تحليل السياسات) مما لا يمكن الاستغناء عنه فى التنظيم الادارى المقام . إن اتخاذ القرار "DECISION-TAKING" على مستوى عناصر القيادة أو مستوى عناصر التنفيذ يجب أن يؤمن على فاعلية عظمى فى صناعة هذا القرار "DECISION-MAKING" وهذا ما يضع نقلا كبيرا على ما نقوم به من عناصر المشورة .

★ الأنشطة الادارية الرئيسية :

يظهر فى الاشكال التالية الانشطة الرئيسية التسع التى تضم عناصر من الانشطة التى تقوم بها الادارة فى النظم المعاصرة - وهذه الانشطة التسع هى تجميع لعدد من المهام والفعاليات التى تتفاعل داخل النظم المعاصرة .

واهم ما نلاحظه ونعرض له بالمناقشة معكم هو :

- الدور الحيوى الذى أصبح لنظم المعلومات الادارية فى دعم قرارات الادارة على كافة المستويات .

- أهمية التفرقة بين مفهوم الكفاءة "EFFICIENCY" ومفهوم الفاعلية "EFFECTIVENESS" إذ أن الاول يعنى ب قياس مدى تحقيق الادارة للاهداف المحددة لها فى التوقيتات المطلوبة وبالتكلفة المتسيرة - بينما الفاعلية تنصب على تحقيق الادارة للتاثيرات الايجابية فى المحيط الذى تعمل فيه - أى أن الاول يهتم بالعمليات الداخلية للادارة "INTERNAL" بينما الثانى يقيس التاثير الخارجى لتلك العمليات . "EXTERNAL"

- الاهتمام بقدرة النظم الادارية المعاصرة على تحقيق الانسجام مع البيئة السياسية من خلال تحقيق درجة مقبولة دوما من الرضاء العام "PUBLIC CONSENT"

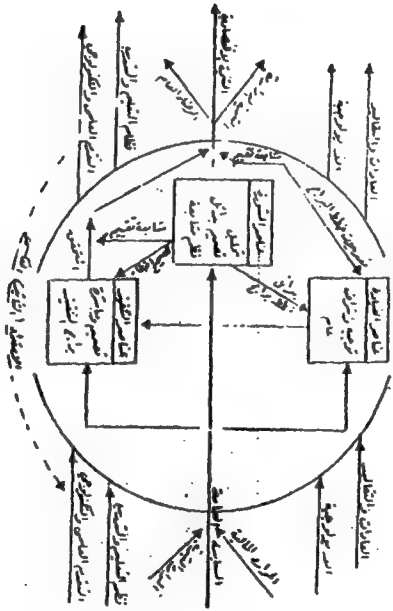
- أهمية تحقيق التوازن الموضوعى بين عملية تصميم السياسات

العامة من ناحية وعملية ادارتها من الاخرى وهذا التوازن لا يتحقق تلقائيا بل لابد له من أداة - هي ما اصطلح على تسميته الآن محلل السياسات العامة .

وسوف نقدم الآن على الشرائح الصوتية نموذجا لتنظيم وتفاعلات تلك الوظيفة في النظم الادارية المعاصرة ثم نفتح باب المناقشة بصد انتهاء العرض ...

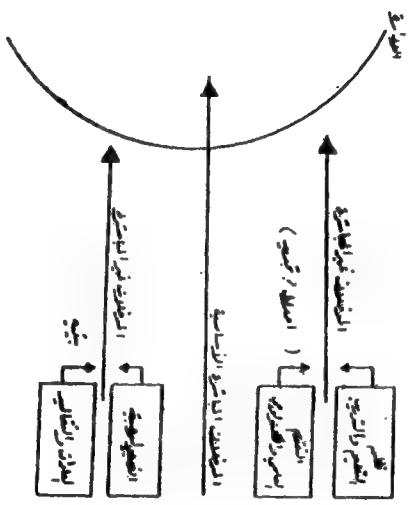
النموذج
المنظمة الادارية

شكل رقم (١)



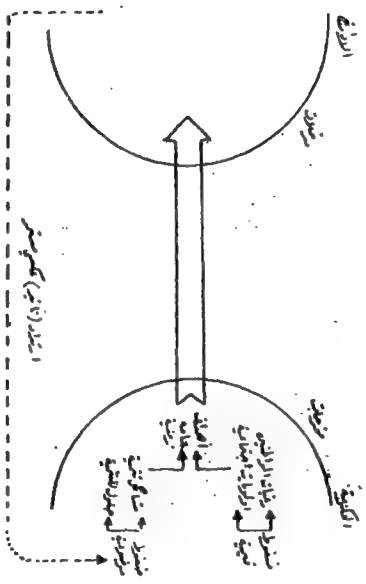
المدخلات

شكل رقم (٢)



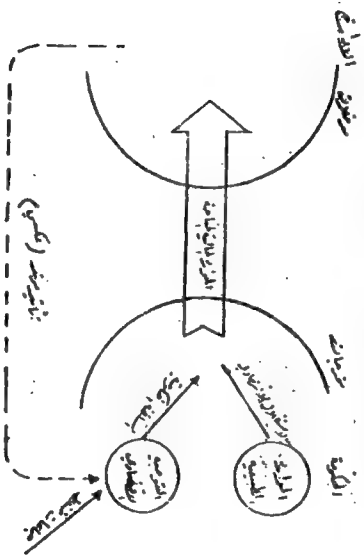
شكل رقم (٣)

المرافقة المباشرة (المباشرة): إسبانية إمامة

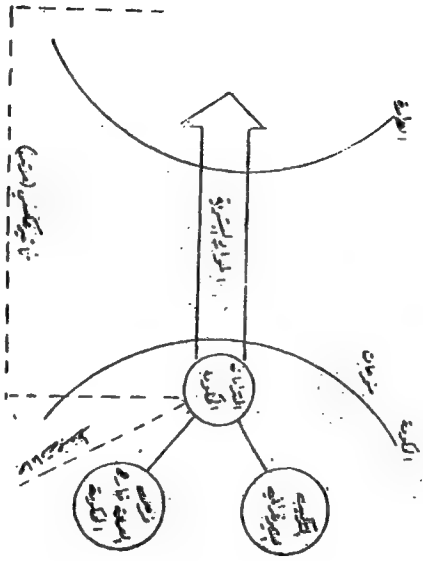


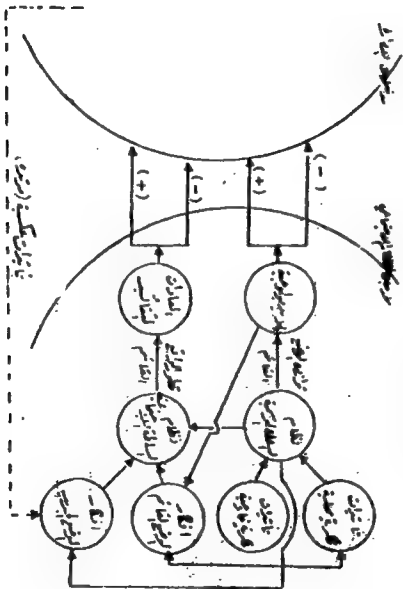
شكل رقم (٤)

المحفزات الباقية (الضامة) الموزعة للمادة



شكل رقم (٥) : المصفوفة المباشرة (المصفوفة) : المصفوفة المباشرة .

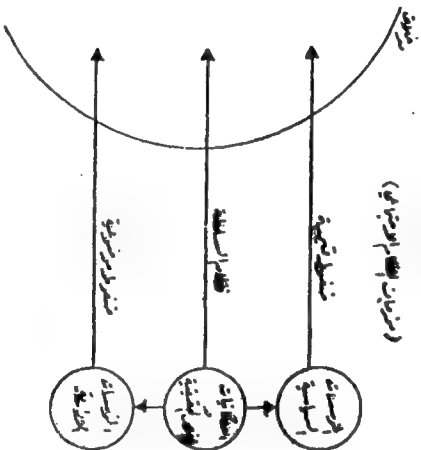




شكل رقم (٢)

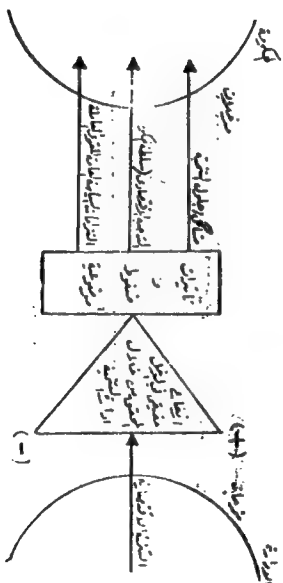
توياتر الكرمه (تلميح)

(مزيات نظام التلميح)



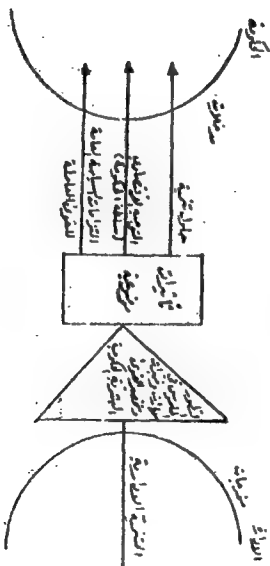
شکل رقم (۸)

الخصائص الجارية (المساحة) : الخصائص الوضعية .

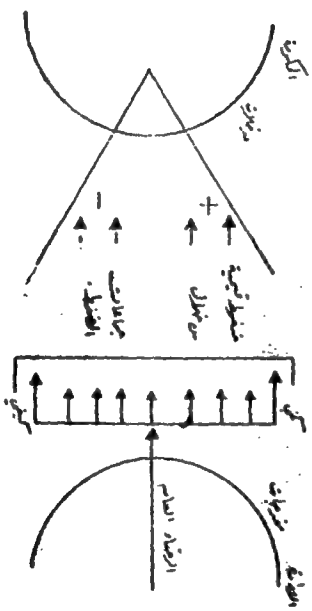


نكل رقم (٩)

الزوايا المباشرة (التي هي السطوح)



شكل رقم (١٠٠)
الخصائص المباشرة الأساسية للإشعاع



الزمنيات غير المباشرة :

شكل رقم (١١)

الزمنيات

المدارية ، الثقلية

الدينامية

نظم التلقيم والتدريسية

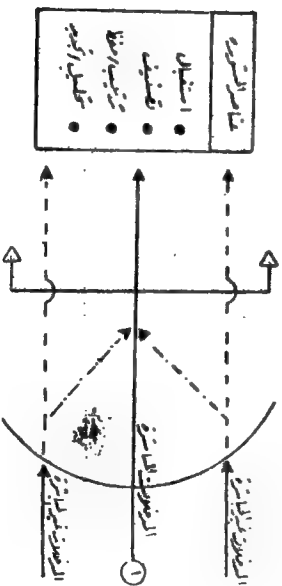
التقدم العلمي والتكنولوجي

المعرفة

البيئة

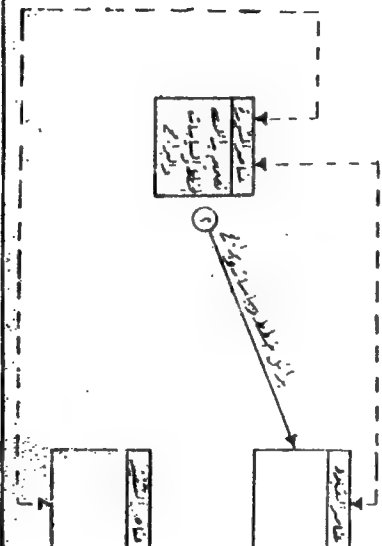
نحل رقم ٢١٢١

المسألة الأولى: استخرج المعاملات



محل رقم (۱۳)

المنظمة الوطنية : رتبة برائن المنظمة السياسية



مکمل رقم (۱۴)

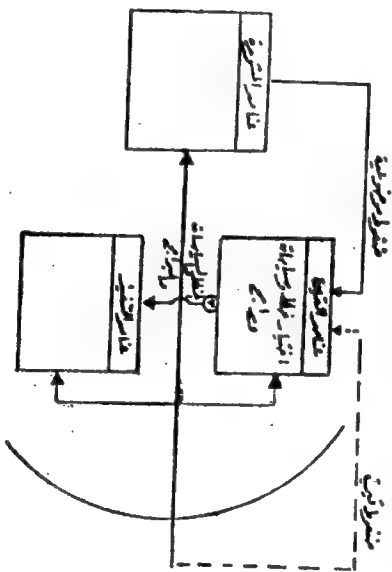
تصميم بيوت القطار والسكك الحديدية



المعرف

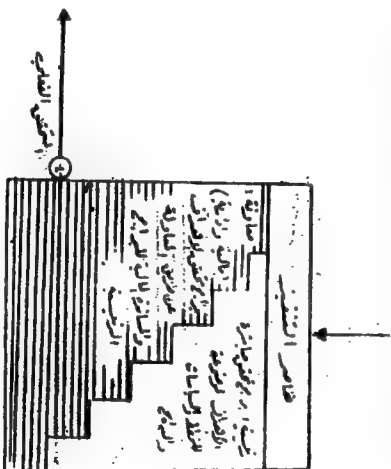
ترتيب البيوت	تصميم قاطبة (مطابق، انحراف، شدة)	البيوت	الانحراف	مطابق البيوت / انحراف
ج	✓	✓	==	✓
ب	✓	✓	===	✓
د	✓	✓	====	✓

شكل رقم (١٥)
الفرز على الخطية ، اختيار مخطط رسائيات دربارية :



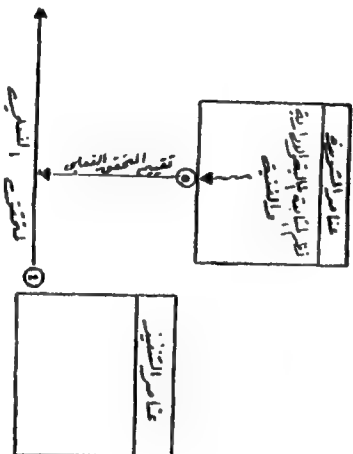
مجله (۱۱۶)

اورستھنہ السطانیہ : تعمیر میں نفاذ ایچ ایم ایف کے تحت الخطة الخماسية للبحر.



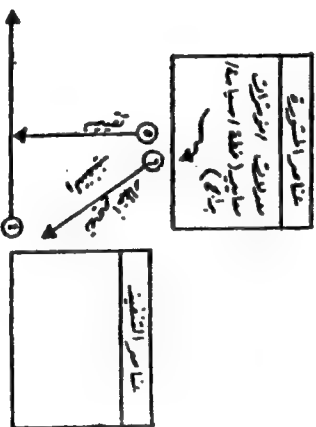
شكل رقم (١٧)

المنشأة البيطرية : تقييم المفتحة المنطوق :

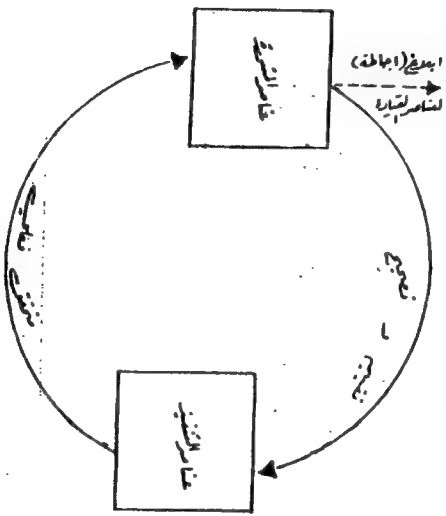


شكل رقم (١٨)

الرسالة المطبوعة : تبويب اخطا والتفتيش :

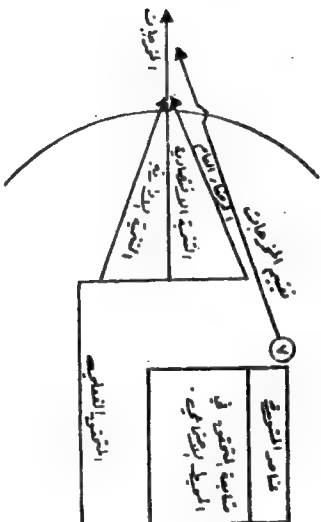


نارود عامر الشربة والعامر التقنية :
 عكل رتم (١٩)



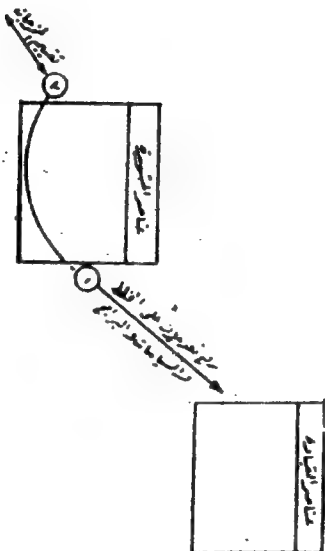
المنظمة الإدارية : تقييم المخرجات

نكل رقم (٢٠)



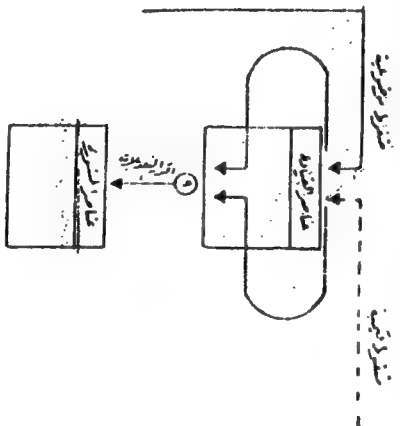
شكل رقم (٢١)

المنطقة المرفوعة : شبه منحرف على النقطتين الأساسيتين



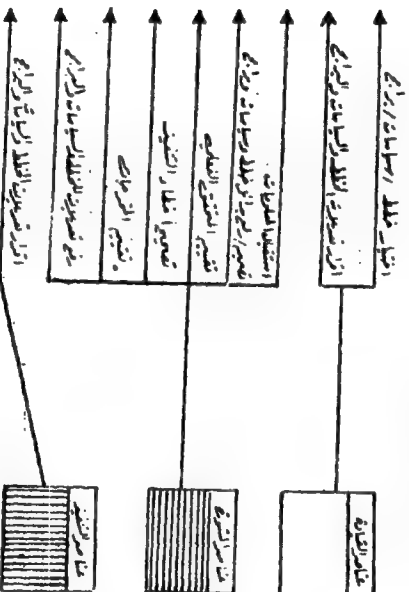
شكل رقم (٢٢)

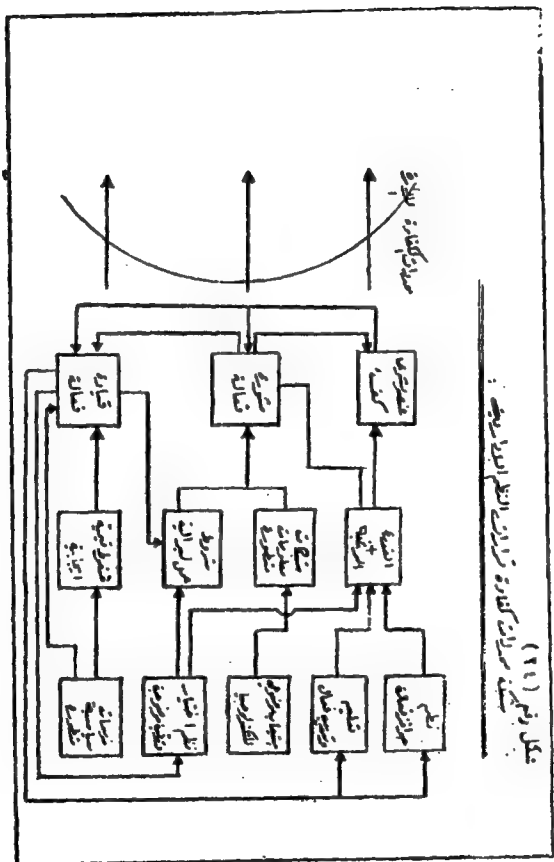
المنشقة الملوقة : انزاس جوت الملاء في السمان المبردة



نكل رقم (٢٢)

الدراسة الوطنية : تفتيش





★ ختام

ان استعراضنا للنموذج السابق يفتح الباب أمام عدة تساؤلات نرجو أن نساارع جميعا في طرحها ومناقشتها على أمل أن نصل معا الى تقرير اهمية تكوين وظيفة « تحليل » السياسات العامة فى النظام الادارى .

وفى تصورنا وجود ثلاث تساؤلات هامة نأمل بالمناقشة توضيح امكانات الاجابة عليها وهى :

- تنظيم وإدارة وظيفة تحليل السياسات العامة .
- مواصفات شاغلوا وظيفة تحليل السياسات العامة .
- العلاقات الراسية والافقية لوظيفة تحليل السياسات العامة .

ملامش

(١) يعتمد تصميم ذلك النموذج على تجربة بعض النظم الادارية المتقدمة . كذلك على تطويرنا للنموذج بناء على بعض الدراسات التى اجريناها فى عدد من البلدان العربية وفى مصر والتى قامت مؤسسة على ذلك النموذج .

معايير تقويم السياسة العامة

في

(الإدارة العامة)

د. السعيد الطيب غانم

عندما طلب مني الإجابة على السؤال : « ما هي معايير تقويم السياسة العامة في الإدارة العامة ؟ » وجلت نفسي في مازق حقيقي جوهره سؤالان : أين السياسة العامة من الإدارة العامة ؟ وهل المعايير هنا ما يتصف منها بـ « الإدارية » ؟ وإن كان هذا ، وهو أقرب الى المنطق في ندوة عن « تقويم السياسة العامة » ، فهل يقصد بها ما هو قابل للإدارة أى التنفيذ والتطبيق أم ما يرتبط بأداء الجهاز الإداري في نظام السياسة العامة ؟ ولا اعتقد أن الإجابة على هذه الأسئلة ستحول دون وقوعي في ورطة جوهرها ، ما هو المعيار ؟ ، وقد يكون المعنى واضحاً إن قلنا : عاوره وعاييره عياراً ومعايرة في الموازين والمكاييل ، أما في التقويم فنحن في الإنجليزية : « يقوم : يضع يقينا قيمة للشيء ، أن يقدر بعناية ، وفي الرياضيات : يذكر يقيناً قيمة رقمية للشيء » ، وعليه فالمعيار « مقياس standard للحكم ، أى قانون أو قاعدة أو مبدأ أو واقعة راسخة نصيغ بها حكماً صحيحاً »

(The Lexicon Webster Dictionary 1981) ، وفي العصرية « قوم السلعة واستقامها : قدرها ... وقومت الشيء ، فهو قويم ، أى مستقيم » ، و « غير الدينار : وازن به آخر ... والمعيار : ما غير ... والمعيار : ما غيرت به المكاييل (لسان العرب) ، فكيف نفهم « المعيار » و « المقياس (المعايرة) » و « مستوى (وحدة عيار) القياس » و « التقويم » ؟

ولعل هذه المقدمة تسمح بتحديد مشكلة هذه الدراسة : أين يبدأ

وأيـن ينتهى نشاط التقويم الذى يقوم به دارس و/أو ممارس الادارة العامة ؟ وماذا يستخدم لاستخلاص نتائجه واحكامه عن السياسة العامة . وفى الاجابة على السؤال الاول تقدم الدراسة نقطتين : موضع السياسة العامة من ، وبؤرة التركيز فى ، الادارة العامة ، ومناطق استخدام التقويم فى نظام السياسة العامة ، وفى الاجابة على السؤال الثانى نستجلى ما يستخدمه دارس و/أو ممارس الادارة العامة فى تقويم صنع وتنفيذ ومضاعفات السياسة العامة .

١ - موضع السياسة العامة من ،

وبؤرة التركيز فى ، الادارة العامة

لقد اصبحت الادارة العامة فى الثلاثينات - فى ظل ازدهار ، الادارة الداخلية - ابنا غير شرعى ، وبدلا من الجرى فى ركاب استغلال ، الادارة الداخلية ، ، بدأ البعض فى دراسة مجال علم السياسة والادارة العامة ، وذلك فى شكل بحوث ، السياسة العامة ، ، وربما أخطأ هؤلاء الدارسون بترك التعريف الضيق لحقلهم الذى ساد فى الثلاثينيات ، ولكنهم ارتكبوا عن وعى وإيمان بطموحاتهم ، فكان تعريفهم الجديد ملائما ومنسجما مع تديريهم وانتمايهم الى علم السياسة ، فاصبحت الادارة العامة تعنى « بحث جوانب النشاط الحكومى فى تنفيذ القانون والسياسة العامة » ، ولم يكن التغيير خطأ ، ولكن كان له اثران على الادارة العامة ، فمن جانب « ترك حقل الادارة العامة بقاعدة غير دقيقة ومتحولة وغير متميزة عن علم السياسة . حتى اصبحت الادارة العامة لا مجرد حقل فرعى لعلم السياسة ولا تشمله . فقد اصبحت ببساطة مرادفا لفويا » . وأصبح التعريف الجديد « تحديا لأندماج الحقل » فقد جعل من غير الممكن حقا تحديد مجال النشاط الحكومى الذى لا يمكن اعتباره فى داخل نطاقهم ، و « فى محاولة تعريف الحقل تبخر الحقل » 9 : Lardau 1962 ومن جانب آخر ، كان النجاح المطلوب باصطلاحات

السياسة العامة « لا يمكن أن يتوقف عندما يتتلع كل علم السياسة ، وانما عليه أن يتشرب علمي الاقتصاد والاجتماع ايضا » (Simon 1957 : 201)

ولقد عبر والدو عام ١٩٥٥ عن الوضع العام للإدارة ، وما زال تعبيره صادقا الى حد كبير اليوم ، فبعد أن فحص كتاب ففتر وبروستوس « الإدارة العامة » (Pliffner & Prethus 1953) وكتاب ديموك « الإدارة العامة » (Dimock & Dimock 1953) وصل الى القول :

« ان كلا الكتائين يوجه اهتماما للوضع السياسى للإدارة العامة أكبر بكثير من الكتب السابقة ، وكلاهما يوجه اهتماما أكبر لرسم وتنفيذ السياسة (الطامة) وكلاهما يستفيد بالكثير من حقائق دراسات علم النفس والعلوم الاجتماعية الاخرى التى لم يكن من السهل الوقوف عليها منذ ربيع قرن مضى ، كلاهما أخيرا ذو مرونة وذو طابع جدى متفلسف أم يمكن ليمكن أن تتميز به المحاولات الرائعة فى هذا العلم » (والدو ١٩٦٥ : ٨١)

وبعد دراسة برامج الإدارة العامة فى الولايات المتحدة قرر :

« وتدرس الإدارة العامة عادة كجزء من المنهج الأعم ، وهو علم السياسة - العلم الذى يمس كلا الإطار التاريخي للإدارة العامة وتوجيهها نحو الطابع العام - وفى بعض المنظمات يتخذ مقرر الإدارة العامة كيانا مستقلا كدراسة أو مدرسة . وفى كلا الحالين يكون من الأهمية بمكان من غير شك العلاقة فى الدراسة بين الإدارة العامة وعلم السياسة ، وينتظر من الطالب - بل يطلب اليه - أن يحيط اعداد ذاته للدراسة أو العمل بسياج من توجيه نفسه لدراسة مختلف نواحي النظرية السياسية العامة . والمنظمات الحكومية الأمريكية ، والعلاقات والمنظمات الدولية - انكر المآزى والسياسة (المقارنة) ، القانون العام وفقهه ، الأحزاب السياسية ، المذهب السياسية ، جماعات الضغط » (والدو ١٩٦٥ : ٩٠)

وعلى أية حال ، فانه على الرغم من أن المحيط الرابط لهذا القطب من أقطاب الإدارة العامة هو « السياسة العامة » ، فانه يمكن تحصيل أربعة

احتمامات متميزة ومتراطة فى آن واحد (فى التفاصيل : غانم ١٩٨٨) :

الأول ، جعل « السياسة العامة » مفهوما محوريا فى كتب الادارة العامة وانتهى بجعل نظام الادارة العامة هو « النظام السياسى » ، وبدا هذا من تقرير هوايت (White 1955 : 68) ان « الخدمات الادارية فى حالات عديدة لا تعمل فى فراغ محايد وانما فى محيطات عاصفة وراعدة » ، ويتبع هذا « أن الادارة مرتبطة ارتباطا لا يحكن تحاشيه بالسياسة (العامة) ومن خلال السياسة (العامة) بالسياسة "political" فوظيفة الهيئات التشريعية هى « توضيح الفساية من وجهة النظر ، البحث عن الاتساق فى السياسة العامة ، العمل على جعل الحكومة مستجيبة للرأى العام ، الحكم على جدوى وحكمة الاقتراحات الرسمية ، ومراقبة الخدمة العامة » ، وإن الاجهزة لادارية هى مصدر البيانات الاساسية والمعلومات الخاصة المطلوبة للوصول الى قرارات تشريعية ، وأن « المباداة بصياغة السياسة العامة قد انتقل من الهيئات التشريعية ، وتقع الآن وأساسا فى الاجهزة الحكومية وجماعات خارجية (عن الهيئة التشريعية) » ، وانتهى هوايت الى تقريرين مهمين : أحدهما أنه « اذا لم يكن للادارة نزوع الى السياسة (العامة) فلا بد أن تكشف لها نزوعا » ، والآخر أن « التاكيد على أن السياسة والادارة ابنية وعمليات مستقلة ومنفصلة فى النظام الأمريكى غير صحيح ، وأن نقول أنه يجب أن يكونا منفصلين ومستقلين من الصعب الدفاع عنه فى ظل طبيعة الحكومة الديمقراطية » ، وينتهى هذا التيار بما انتهى اليه كتاب شاركانسكى (Sharkansky 1972) « لكى ينجح أحد الكتاب فى تقديم بعض الدراسات للادارة العامة فان مادته يجب أن ترتب بالطريقة التى تساعد القارىء على أن يفهم كل ملمح من ملامح العملية السياسية والعلاقات التى تغطى أهمية لكل ملمح من هذا الملامح » ، ويركز الكتاب على : البيئة ، مدخلات النظام ، مخرجات النظام ، عملية التحويل ، والتغذية العكسية .

ويهتم الثانى بتحليل السياسة العامة وانتهى بها الى نماذج تحليل النظم السياسية ، فالبعض يبحث عن « المصدق » والبعض عن « تصميم

سياسات أفضل ، ، والبعض يبرر مواقف ، والبعض عن تنفيذ كفه وفعال
للسياسات ، والبعض تعبير عن تفضيلاته ، ونجد النتائج الاساسية : نموذج
الصنفه والجواهر . نموذج الجماعة ، نموذج النظم ، والنموذج المؤسسي ،
والنموذج التجريبي ، والنموذج الرشيد ، والواقع ان كل هذه النماذج يجد
أصوله لدى علماء السياسة ، وهي عبارة عن تطبيقات لنماذج أو «تقنيات»
تحليل النظم السياسية حتى كاد يصدق قرار درور « علوم السياسة
(العامة) رمز لفظي للمعرفة العامة المتعلقة بتطبيق العلم السياسي مع
العلوم الاجتماعية الاخرى وعلوم القرار على مشكلات السياسة (العامة) .
(Dror 1972)

ويهتم الثالث بصنع القرار ولم يستوعب - ربما عن عمد - تحذير
سيمون السابق الذكر ، فانتقل الى صناعة السياسة العمامة حتى أصبح
صنع السياسة العامة عنده مرادفا للعملية السياسية ، أو بالأحرى « صنع
القرار ، مرادفا « للعملية السياسية » .

وانتقل الرابع - في السبعينات والثمانينيات - الى اهتمامات محدودة
ومحددة لعلها أكثر وعياً بتحذير سيمون ، وهي :

- التركيز على المشكلات القابلة للحل ، سواء لتوافر نظرية نضية
صحيحة ، أو لتنوع السكان المستهدفين ، أو لحجم الجساعة المستهدفة ،
أو لدى التغير السلوكي المطلوب ،

- التركيز على التنفيذ واستخدام المعرفة ، فقد « انتهى عصر لقرار ،
وجاء عصر التنفيذ ، وحان الوقت لتعديل الأهداف » ،

- التركيز على مشكلات واستراتيجيات انهاء البرامج والنمليات
العامة ،

- التركيز على السياسات العامة المقارنة ،

- والتركيز على الاساليب الفنية التي يمكن أن يستخدمها دارس
و/أو ممارس الادارة العامة .

ويمكن أن نقرر صراحة الآن أن استيعاب وهضم الإدارة العامة علم السياسة والعوامل الاجتماعية الأخرى المرتبطة بالسياسات العامة مفيد ومثمر ، ولكن احتوائها هذه العلوم ضار بالمحل سواء من حيث مواضيع اهتمامه أو من حيث موضوعات اهتمامه ، ولا يمكن أن يكون الهدف علم إدارة سياسي وآخر اجتماعي وآخر سيكولوجي وعلم جرا ، ولابد هنا أن نرى على حقائق :

أولا : أن البيروقراطيات العامة متعددة الوجوه ، فهي من جانب أساسا أداة تنفيذ السياسات العامة ، وجماعة مصلحة لها حقوق مشروعة في تحييد والدفاع عن سياسات معينة ، وهي قناة لتوصيل وتكتيل مصالح مجتمعية ، وهي كما تحل مشكلات المجتمع تخلق مشكلات في المجتمع ،

ثانيا ، على الرغم من تورط البيروقراطية في صنع السياسة العامة لسبب أو آخر من الأسباب السابقة أو لسيطرتها على العمليات الانتاجية (مادية أو اجتماعية) في المجتمع فإن مجالها الأصيل هو التنفيذ . وإن دخلت الصنع تدخله كأداة تساعد صناعات السياسة العامة على تبني أفضل السياسات ، ، ولا تدخله كطرف محيد أو مدافع عن سياسة ما ، وينبغي أن يكُن هذا التمييز واضحا عند معالجة الإدارة العامة ،

ثالثا ، جل أنشطة تقويم السياسة العامة من المهام الأساسية لمنظمات التنفيذ فهي مسئولة عن الأداء وضبطه ، ولكن التقويم ليس حكرا عليها ، فقد تقوم به منظمات أخرى أو أشخاص فرادى أو جماعات ، وموضع اهتمامها الأساسي المخرجات وليس النواتج ، وارتباط الأداء بالقرارات والأهداف أكثر من ارتباط الأهداف بالسياسات (سيوضح هذا في المواضع التالية) .

٢ - مناطق استخدام التقويم في عملية السياسة العامة

« الادارة العامة ٠٠٠ من الحقول التي تؤكد الآن على تحليل السياسة العامة) ٠٠٠ ويتطلب تحليل السياسة معرفة ما يلي : « عمليات صنع ، وتنفيذ ، وتقويم السياسة » ، « استراتيجيات الأمثلة (Optimization واختيار البدائل » ، و « الحصائص التوزيعية للسياسة بالنسبة للمجالات الوظيفية المحددة » كالصحة والنقل ، ويحتاج المهارات في : التحليل الاقتصادي/الاجتماعي ، والتشخيص السياسي ، كما في مسح قسوة الجماعة ، والعلاقات التشريعية/التنفيذية ، وفهم وتأويل المشكلة ، وتحديد الموضوعات ، وفي تقييم البرنامج ، ويوعز بمعرفة والالتزام « بقيم المصلحة العامة » التالية : استخدام البيانات والتحليل لتوسيع مجال الاختيار العام ، السياسات والبرامج التي تميز المساواة في الفرصة والحيشة ، اجراءات زيادة فهم المواطن للاختيارات العامة واثرها ، معيارية صياغة البرنامج وأدائه . اجراءات التقدير النصف والكامل لمنافع وتكاليف البرنامج بالنسبة للجماعات المختلفة ، واجراءات زيادة مشاركة العملاء (الزبائن) والجمهور في صنع وتقييم السياسة » (Vigoro & Nigro 1973 : 73) . ويدخل التقويم في كل هذا ، في المعرفة الضرورية ، والمهارات المطلوبة . والقيم التي نبضى الالتزام بها ، ولكن ماذا يعد « اداريا » من كل هذا .

ولا تتجاهل اجابتنا دور (Dror 1971a; 1971b; 1983) اعتمدنا على (1971a) لاسهام العلوم الطبيعية والاجتماعية في صنع السياسة العامة ، فقد نبت نظرة ضيقة فجعلت كل المشكلات مصاغة في أطرها المرجعية المتخصصة فاعتبر الاقتصاديون كل المشكلات اقتصادية ، وجعلها المهندسون فنية ، وربطها علماء النفس بديناميات الشخصية ، فعجزوا عن تنمية مقترحات محددة من نتائجهم يمكن لصناع السياسة دواستها ، وانتقاده لعلوم الادارة بانها تجاهلت أو تحاشت مسائل القيم الأساسية وبأنها غير قادرة على

معالجة الظواهر غير العقلانية وبأنها تجاهلت الظروف السياسية والتنافسية الداخلية ، وتأخذ في الاعتبار توصياته بالاهتمام « بنظم التوجيه المجتمعية » حيث لا ينصب الاهتمام على المحتوى الموضوعي للسياسة العامة ، وإنما على « الأساليب والمعارف والنظم المحسنة للصنع ، والتنفيذ والتقويم الأفضل للسياسة العامة ، وبالتركيز على المستوى الكلي . كذا بالزج بين المعارف المختلفة خاصة العلوم السلوكية التي لقيت تطبيقات واسعة في الإدارة العامة ، وبالزج بين الأبحاث النظرية والأبحاث التطبيقية (Dror 1971a : 49) » .

ويمكن أن نبدأ من هذا التصور المبسط لعملية السياسة (شكل ١) والذي نتخذ منه أساساً لتحديد موضع استخدام التقويم الذي يقوم به الإداري (شكل ٢) ، ولنتذكر أن أهم الفروض التي تتضمنها عملية صنع السياسة كما تعكسها الخبرة الأمريكية هي :

- تختلف طرق تفسير الأحداث التي تحدث في المجتمع باختلاف النظام واختلاف زمنها ،

- قد تتولد عن نفس الحدث الواحد مشكلات عديدة ،

- تختلف درجة وصول الناس الى عملية صنع السياسة في الحكومة ،

- لا تعالج الحكومة كل المشكلات العامة ؛

- تعالج الحكومة العديد من المشكلات الخاصة كما لو كانت عامة ،

- لا تحل الحكومة العديد من المشكلات على الرغم من أنها تعالجها ،

- لا يواجه صناع السياسة مشكلة معطاة ،

- تعرف المشكلات والمطالب ويصاد تعريفها باستمرار في عملية

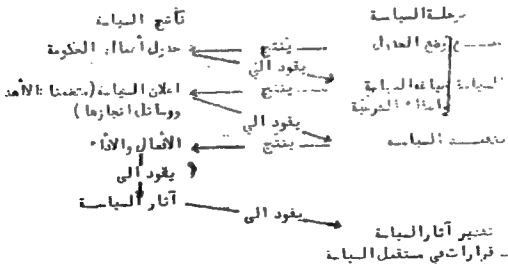
السياسة ،

- يعرف صناع السياسة أحيانا المشكلات للناس الذين لم يعرفوها لأنفسهم ،
- ينمى العديد من البرامج والسياسات وينفذ دون تعريف واضح مشكلات ،
- كل السياسات العامة متحيزة مع جماعات وضد جماعات أخرى ،
- ولا يوجد نظام مثالي للسياسة العامة بعيدا عن تفاصيل مصمم ذلك النظام Jones 1977 : ٧

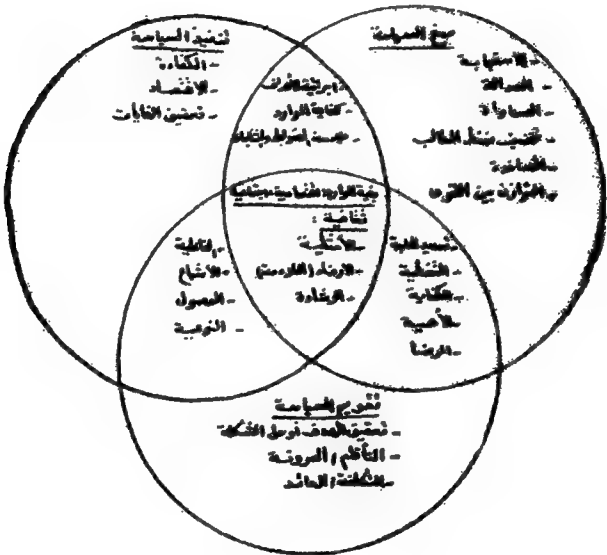
- ويمكن أن تصنيف بعض الفروض المتعلقة بالدول النامية
- تفتقر البلدان النامية الى نظم السياسة العامة ، فالغالب قرارات وبرامج وخطط مجزأة ومتفرقة ،
- احتمالات التعارض بين مكونات السياسة العامة الواحدة كبيرة
- تبني معظم قرارات السياسة على معلومات غير جيدة - اعتمادا
- محدودة ،

- تصنع معظم قرارات السياسة العامة في ظل ظروف أزمة ،
- تحيل معظم السياسات الى التغيرات الضخمة .

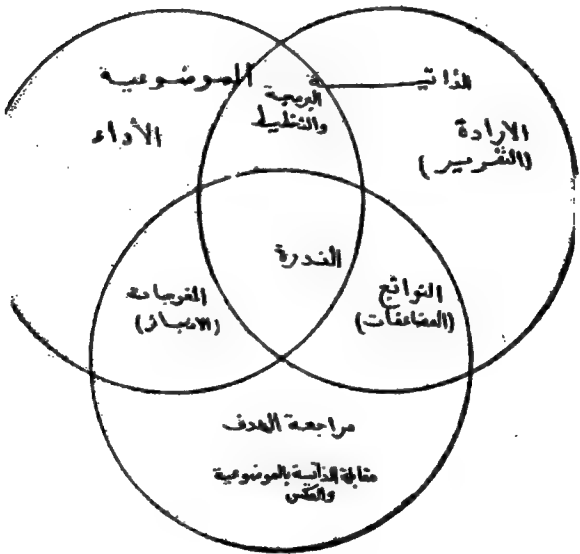
شكل (١) عملية السياسة العامة



شكل ٣ - مجالات ومعايير التقييم



شكل ٣٠ - تفاعلات التكوين



ومن أهم السمات التي ذكرها ريبلي وفرانكلين (Elipley & Franklin : 8) لعملية صنع السياسة العامة في الولايات المتحدة : أولا ، توجد حكومات فرعية لها مواقف هامة بالنسبة للموضوعات المختلفة ، فهي غير متساوية في سيطرتها على مجالات السياسة-العامة ، وتختلف سيطرتها بالنسبة للموضوع من فترة إلى أخرى ، والحكومة الفرعية تشكيلة من أعضاء الكونجرس والعاملين به وبعض البيروقراط وممثل الجماعات الخاصة والمنظمات العامة المهتمة ب مجال السياسة ، ومعظم ما تنخرط فيه الحكومات الفرعية هو « السياسة الروتينية » التي لا تتضمن درجة عالية من الجدل ولا تنفير إلا ببطء شديد ، ولذلك فإن عملياتها لا تفتح لمن هم خارجها إلا في حالات ثلاثة :

— إذا اختلف أعضاء الحكومة على موضوع اختلافًا أساسيًا ، فقتل يصبح الاختلاف عاما ويلقى انتباه من هم خارجها

— إذا حددت الحكومات الفرعية مصالح الرئيس أو قادة الجهاز الإداري أو أعضاء الكونجرس فإن لديهم موارد رسمية وغير رسمية للتدخل ،

— قد يدخل في اختصاص الحكومة الفرعية موضوع جديد يلغى انتباه من هم خارجها .

ثانياً ، الفصل بين المؤسسات التي تتشارك في السلطات ، فتوجد طبقاً للدستور — ثلاثة فروع للحكومة متميزة في سلطاتها وطريقة شغل مناصبها ، لكن توزيع هذه السلطات يتم بطريقة تجعل التفاعل أو على الأقل التعاون بينها ضروريا إذا أريد إنجاز أي شئ ، وتعزز الحكومات الفرعية إمكانيات التعاون والحلول الوسط بين المشاركين ، وترتبط علاقات التماوز والصراع بين الكونجرس والبيروقراطية بعدة ظروف :

— كلما ارتفعت درجة الانسجام الشخصي بين الجهتين كلما زاد التعاون ، وكلما قل زاد الصراع ،

- كلما زاد الاتفاق الأيديولوجي والبراجماتي بين المجتئين زاد التعاون ،

- كلما زادت مشاركة الكونجرس الفعلية في صنع السياسة كلما زاد التعاون ،

- كلما قل بروز الموضوع للمواطنين وجماعات المصالح كلما زاد التعاون ،

- كلما طمحت المنظمة الإدارية إلى توسيع سلطاتها ونفوذها زاد الصراع ، وإذا كان الرئيس وأغلبية الكونجرس من حيزب واحد زاد التعاون .

ثالثا ، يفوض الكونجرس بعض سلطاته إلى البيروقراطية ، وعلى الرغم من أن هذا يخفف العبء عن الكونجرس ، فإنه يجعل جزءا كبيرا من السياسة العامة تصنع البيروقراطية دون انتباه واضح من الكونجرس . ولكن الكونجرس ما زال له حق الرقابة التشريعية على البيروقراطية وتتمثل في :

- الاهتمام بجوهر التشريع في مراحل تمريره المختلفة .

- الاهتمام بالعاملين بالمنظمة الإدارية سواء من حيث الحجم أو التعيينات أو المهام أو المكافآت .

- الاهتمام ببنية المنظمة وذلك عن طريق التحكم في تنظيمها وميزانيتها ،

- الاهتمام بعمليات صنع السياسة في المنظمة عن طريق التقارير والبيانات التي تقدمها المنظمة ، وباستخدام الفيتو التشريعي ،

- الاهتمام بميزانية المنظمة سنوياً في اقتنائها أو تخصيصها أو إنفاقها .

ونسمح لنا هذا التحليل استخلاص عدة نتائج : أولا ، متى تصنع السياسة العامة داخل البيروقراطية تسيطر معايير ومقاييس تقويمها ، وتستخدم نتائج التقويم بصورة أو أفضل أو قد يساء استخدامها . ثانيا ، متى تصنع السياسة في إطار التعاون بين البيروقراطية والهيئة التشريعية فإن التقويم الذى تقوم به البيروقراطية مهم ولكنه ليس الوحيد وتعتمد سيطرته على : درجة التعاون أو الصراع بينهما ، مدى توافر تقويم آخر يعتمد عليه لدى الهيئة التشريعية . ثالثا ، متى تصنع السياسة فى الهيئة التشريعية فإن معايير تقويمها تسيطر ، أو معايير تقويم جماعات المتسلطة فيما لقوة نفوذها داخل الهيئة التشريعية . رابعا ، كل هذا احتمالى ومرهون بوجود جهود تقويم ذات نتائج واضحة وبقينية بدرجة ما ، والا نجد صنع السياسة العامة موضع تحبذ وتفضيل ، تعتمد على بلاغة الخبيطة .

ولعل معنى كلمة « التنفيذ » واضح وجلى ، ولكن الأهم ، ما الذى ينفذ ؟ ، انه ليس ينفذنا « السياسة العامة » وانما البرامج أو الخطط التى تترجم السياسة الى اجراءات حركية فالصعوبة التى تواجه أى حكومة ليست تحديد السياسات الصحيحة على الورق ، وانما ايجاد الوسائل لتحويلها الى عمليات فعلية مجدية ، فمشكلتها أن لديها الكثير من الحلول الجيدة (السياسات) والقليل من الافعال المناسبة ، فقد تبدو السياسات - فى البداية - مباشرة بتحقيق أهداف جديرة بالنشأ ، ويمكن أن تمررها تعالقات كبيرة ومتباينة من صناعات المسماة ، ويولونها أولوية هائلة ، وعندما يصل وقت التنفيذ يلزم تعريف السياسة العامة بدقة . وهنا تفجر الصراعات ، فلا يتفق المنفذون على ما يجب عمله ولا كيفية عمله ، ويتدخل صناعات السياسة لاعادة صياغة الاولويات أو لتحويل موارد البرنامج الى أغراض أخرى . ويفرق البرنامج فى صراعات بين المنفذين والمستفيدين وصناعه حول تخصيص وأغراض موارد البرنامج ، وغالبا ما ينظر الى فشل البرنامج على أنه فشل تنفيذى ، ذلك أن عدم الاتفاق ممة هذه

المرحلة بينما الاتفاق سمة المرحلة السابقة ، ولكن هذا خطأ ، فما بدأنا اتفاقا واضحا على السياسة العامة لم يكن الا مجرد أيديولوجية تربط تحالفا متناقضا أكثر منه توافقا أصيلا على أهداف ووسائل معينة للسياسة العامة.

ولا يعني هذا أن التنفيذ غير مسئول عن الفشل ، فأحد مصادر هذا هو كون التنفيذ تعقيدة من العمل المشترك ، فكتيرا ما يلتحم تعدد الأطراف وتعدد وجهات النظر في أحداث التأخير وفي العديد من الحالات خنق الجهود الإدارية المبذولة لضمان العمل المشترك لتنفيذ البرنامج . فقد فشل برنامج التنمية الاقتصادية في أوكلاند Okla: d على الرغم من الاتفاق على غايات السياسة (توفير فرص عمل للزوجة العاطلين) وعلى وسائل تحقيقها (مثل خلق فرص من خلال منح للأعمال الصامة) . الا أن اختلاف وجهات نظر المشاركين حطمت البرنامج لعدة أسباب (Pressman & Wildausky 1973)

- عدم التوافق مع الالتزامات الأخرى المباشرة ،
 - فضل البعض برامج أخرى كتفضيل الريف على الحضر .
 - الالتزامات المتزامنة نحو مشروعات أخرى ، فقد كان بعض الأطراف منخرطا في أعمال أخرى مما أخر التنفيذ ،
 - الاعتماد على بعض الأشخاص الذين لا يشعرون بالإلحاح .
 - اختلاف الرأي حول القيادة والدور التنظيمي الصحيح ،
 - الاختلافات القانونية والإجرائية ، فقد أصبحت المسائل القانونية هي الأساس وفرص العمل في نهاية قائمة الاهتمامات .
- ومصدر ثان للفشل هو ما صوره بارداتش باسم « كلام المباريات » (Bardach 1977) والتي توضح استراتيجيات المشاركين وأهمها :
- مباراة الإدارة الداخلية ، وتعني تصميم أدوات وإجراءات إدارية أفضل ، واعطاء المنظمات الإدارية المتخصصة المزيد من السلطة .

- التطاهرية Tokenism « محاولة الظهور أمام الراى العام على

أنه يساهم فى عنصر من البرنامج ، بينما هو لا يقدم الا أقل القليل »

- المال السهل : وعى مباراة يلعبها القطاع الخاص الذى يريد الحصول

على أكبر قدر من أموال الحكومة مقابل بعض عناصر البرنامج ذات القيمة
الضئيلة ،

- المقاومة المكثفة : يحجز بعض العناصر الحرجة عن البرنامج ،

أو مضاعفة كفاءة الجهاز الإدارى ليفرض عقوبات على عدم الطاعة والاذعان ،

- «مباراة الميزانية : ينشئ رؤساء المنظمات تعظيم ميزانيات

منظمتهم ، وأهم ملامح هذه المباراة تحريك الاموال بطريقة ما ، وإلى
أماكن ما ، وبسرعة على حساب بعض الاهداف المبرمجة ،

- الاعتماد funding (التمويل) : تحاول المكاتب التى تتلقى معونات

ومساعدات أن « تنفذ ليس فقط المال وإنما أيضا مرونة استخدامه » ،

- التكديس (التكويش) : بينما يرى البعض أن البرنامج يتحرك

فى الاتجاه المنشود يرى البعض أنه مورد سياسى جيد ، ويفشلون فى ادراك
الأطراف الأخرى المنخرطة ولأى غرض متوقع ،

- التشبيث : وهى لعبة يلعبها أى واحد ، فكل ما تتطلبه هو القدرة

على الرغبة فى توقف تقدم البرنامج حتى تتحقق شروطه ، ولا يرغب أى
ممن يلعبون هذ المبارات.فى قتل البرنامج ،

- ومباراة الأرض ليست أرضا : تحاول بعض المنظمات توسيع نطاق

اختصاصها ، ولكنها تتأخر عندما تكتشف أن المشروع سيجعلها أعباء عمل
كثيرة أو أنه سيدخلها فى منطقة تنازع .

وعلى ضوء الدراسات السابقة يمكن وضع مهام الإدارة الموجهة نحو

النتائج والاداء :

(١) وضع غايات برنامج التشغيل : ويتطلب مهتمين :

- وضع الاهداف والغايات والاولويات باصطلاحات الواردة في المادة ١ و١
- و٢ النتائج التي يجب تحقيقها في الزمن المحدد ،
- وتنمية خطط حركة وعمل لانجاز البرنامج .

وينبغي أن يسترشد في وضع الغايات بما يلي : (١) يجب أن تكون الغاية متسقة مع أهداف السياسة العامة ، (٢) تجنب صياغة الغاية باصطلاحات سلوكية ، فيجب أن نصف بوضوح الافعال المطلوبة والنتائج المرغوب فيها والقابلة للملاحظة ، (٣) يجب أن تكون للغاية مرامي (مستهدفات) مباشرة وتاريخ انتهاء محدد ، (٤) يجب أن تتضمن الغاية معيارا محددا للأداء مثل كم والنسبة المئوية والموقع ومستويات المعايير والتفقات ، (٥) وينبغي أن تكون الغاية مثيرة للتحسين وقابلة للتحقيق في آن واحد .

(٢) تنفيذ خطط التشغيل : ويتطلب ما يلي :

- إسناد المسؤوليات ، وتفويض السلطة ، وتخصيص الموارد ،
- استخدام نظم الادارة الكفيلة بالتنسيق بين موارد المنظمة وإدائها ،
- اشراك الناس في النشاط الانتاجي من خلال مستهدفات الأداء المشتركة وعمليات التشغيل ومن خلال التدريب وتعزيز الدوافع الايجابية ،
- وتتبع المؤشرات المباشرة للانتاجية ، والتقدم نحو النتائج النهائية .

(٣) تقويم النتائج : ويتطلب :

- تقويم المخرجات والنواتج باصطلاحات : الفاعلية ، بما فيها النوعية (والكفاءة والاقتصاد ،

- تخليق وتنقية تحسينات فى الغايات والنتائج والعمليات الادارية
(لزيادة الانتاجية من خلال تكنولوجيا أفضل ، واستخدام أفضل للناس ،
وعلم جرا) .

٣ - التقييم والمعايير ، المخرجات والنواتج

وللاجابة على السؤال الثانى : ماذا يستخدم دارس و/أو ممارس
الادارة العامة لاستخلاص نتائج وأحكامه فى تقييم السياسات العامة
ينبغي أن نثير عدة تمييزات محورها وضع التعاريف المناسبة .

أولا ، التقييم والتقييم valuation والاختبارات التحليلية : ونظم
التقييم على أنه عملية تحليل عدد من السياسات أو البرامج أو المشروعات
من وجهة نظر البحث عن مزاياها وعيوبها المقارنة ، ووضع نتائج هذه
التحليلات فى إطار منطقي ، فالتقييم ليس مجرد وصف للبدائل المتاحة ،
فقد تصف بدلا دون الاشارة الى غيره . لكن التقييم نفس لمزايا وعيوب
البديل فى علاقاته بسار أو أكثر للحركة بما فى ذلك للأفضل ، ولا يطبق
التقييم على البدائل المستبعدة لبعضها فقط وإنما أيضا على البدائل المستقلة
والمتراكبة ، ويتميز التقييم عن الاختبارات المختلفة التى تطبق على كل
بدل منفصلا فهذه الاختبارات تجرى على أجزاء معينة من السياسة
أو البرنامج قبل التقييم سواء أثناء التصميم أو بعد الإعداد ، والغاية منها
التأكد من أن السياسة أو البرنامج المقدم للتقييم فى الشكل الذى يجعله
قابلا للتنفيذ (مثل اختبار الاتساق الداخلى للبرنامج ، والتوافق مع
المبادئ والمبادئ المستخدمة) ، ويختلف التقييم عن التقييم ، فالتقييم
يتضمن كل عملية مقارنة السياسات والبرامج ، ويشير التقييم الى مرحلة
واحدة هى تقدير الأهمية النسبية لكل عنصر اختلاف فى المزايا والعيوب
بين البدائل .

ويمكن أن يتم التقييم فى فترات أربعة ، ويجب أن نعطي مسميات

مختلفة تناسب كل مرحلة ، فالمفروض أن يتم التقويم أثناء صنع السياسة العامة أو البرنامج فيوفر معلومات عن آثار المقترحات على كل أعضاء المجتمع ، ويساعد في عملية الاختيار ، وقد يقلل من تحيز صنّاع السياسة ، ويزودهم بالمعلومات الضرورية ، وقد يقررون إعادة صنع السياسة ، ولا يعنى التقويم الرسمي هنا اتخاذ قرار الاختيار ، فهو يساعد عليه بتوفير الأساس الوقائي لموضوعات القرار لكل المشاركين فيه ، وتظل نوعية الدليل ومصداقيته وفي الغالب تفسيره مثار جدل وظل التقويم في هذه المرحلة عملية تعلم ، فعندما يتوافر دليل على مزايا وعيوب بديل معين ، تتولد رؤى جديدة تقود الى تخليق بدائل أخرى ، ويقود تقويم بعض البدائل الى البحث عن بدائل أفضل ، فتصبح عملية صنع السياسة العامة دائرية الشكل .

ولا ينصب التقويم هنا على مخرجات ونواتج لسياسة فعلية أو برنامج فعل (الا في حال التجريب) وانما هو « تحليل للسياسة المسماة أو البرنامج » ، فهو تطبيق لنتائج علم السياسة والعلوم الاجتماعية الأخرى وعلوم القرار على المشكلات الهامة التي تواجهها السياسة ، واستخداماته الواقعية (أى دراسة الواقع) تنحصر في تخمين (الحاجات أو المشكلات) وتقدير الأهداف (في حالات البحث عن هدف) والاستفادة من الخبرات السابقة المرتبطة أو المشابهة .

ويتم التقويم أثناء التنفيذ ، ونسميه تقويم المتابعة ، فينصب على الأداء ، والغايات والأهداف ، وبايجاز على مخرجات السياسة العامة وليس على نواتجها ، فتقويم هذه الأخيرة يتم بعد فترة من التنفيذ كافية لأن تحدث مخرجات السياسة آثارها على المجتمع . وهنا نسميه « تقويم الأثر » ، ويتم تقويم الأثر في مراحل مختلفة طالما أن السياسة لم تعطى نتائجها النهائية ، وقد يتم معه تقويم الفاعلية (فاعلية السياسة العامة أو البرنامج) أو بعد تحقيق النتائج النهائية لتقدير امكانية الاستمرار في السياسة أو البرنامج أو توقفها ، التوسع فيها أو انكماشها .

ثانياً ، المخرجات output والنواتج outcomes : ينبغي تحليل نتائج السياسة الى المخرجات والنواتج ، والمخرجات هي ما تفعله الحكومة ، أو ما يفعل النظام ، وعلى الرغم من أن السلع والخدمات أكثر المخرجات تحديداً فإنها لا تقتصر عليها ، والنواتج هي الآثار والمضاعفات المقصودة ، وغير المقصودة للمخرجات ، أي لما تفعله الحكومة ، وتخضع المخرجات لتقويم المتابعة ، والنواتج لتقويم الأثر ، ونسبيتهما مما بتقويم الاداء .

وتجدر الإشارة الى أن تقويم المخرجات لا يقتصر على ما بعد دخول السياسة العامة مرحلة التنفيذ ، فهو ضروري قبل التنفيذ ، فعملية الصنع لها مخرجات ولها نواتج ينبغي تقويمهما قبل التنفيذ ، فمن مخرجات عملية صنع السياسة والتي تجسدها وثيقة أو وثائق السياسة العامة .

— أهداف ملزمة وشرعية ، ويثار السؤال عن مدى اتساقها ، ومدى ارتباطها بالقرى منها وارتباطها بالواقف المختلفة ، ومدى صياغتها في صورة قابلة للتنفيذ والتحقيق ، فإن القول بأن أهداف سياسة عامة ما : الأمن والقضاء على الالة واستقرار الأسعار ووصول الدعم الى مستحقيه ، ينهار اذا ما عبر عنها بصورة رقمية مثل : تخفيض البطالة بحيث لا تزيد عن ١٠٪ ، ومعدل الجريمة الى ١٠٪ من مستواها الحالي ، وعدم زيادة تكاليف المعيشة بأكثر من ١٪ ، وسترفع نسبة ٢٠٪ بالدعم من تحت خط الفقر ، ولكن هنا تظهر الصراعات الحقيقية على ترتيب هذه الأهداف وأولوياتها .

— جماعات مستهدفة تتحمل منظمات التنفيذ التزامات نحوهم ، ويثار السؤال عن مدى تحديد هذه الجماعات حتى يمكن الوصول اليها ، وعن مدى الالتزام تجاه كل منها ، ثم عن مدى حاجتها أو عوزها ، وإمكانيات المعاملة التفضيلية . فالقول مثلا بوصول الدعم الى مستحقيه ينهار ، اذا قلنا المناطق (أ) و (ب) و ... أو الأسر التي خصانها كذا وكذا .

— نظم التوصيل و/أو الانتاج (التنفيذ) : فالسياسة العامة لا تلقى ليعطف عليها جهاز ما فينفذها ، فهل تنفذها منظمات قائمة ؟ وهل تستطيع ؟

أم تنشأ منظمات جديدة ؟ وفي كلتا الحالتين ما مسئولياتها وما السلطات الممنوحة لها لمقابلة المسئوليات .

- تخصيصات الموارد بشرية ومالية وتسهيلات أخرى فيشار السؤال عن مدى كفايتها ، بل أيضا عن مدى توافرها ، وهل تصلح في وضعها الراهن أم في حاجة إلى أقلية أو عمليات جانبية (سياسة الزحذات المجمعة واعتمادها على مقتنيات القصور المصادرة مثال جيد) .

- نظم ضبط وضوابط ويشار السؤال عن ملاءمتها ، تموق :لعمل أم تيسره ، كافي أم غير كافية ، دروس الخبرات السابقة منها .

وعلى الرغم من أنه يصعب - وربما يستحيل - تقويم النواهج في هذه المرحلة ، فإننا في حاجة إلى معرفتها ، فنتسأل عن امكانية المقارنة في المجتمع والجهاز الإداري ، وعن فرض مسئوليات وأعباء جديدة ، وعن التأثير على سياسات أخرى قائمة .

ثالثا ، الأهداف goals والغايات objectives : يمكن بمسألة القول بأن الأهداف هي النتائج طويلة الأجل الزمنية في ثلاث أو خمس أو سبع سنوات مثلا ، والغايات هي مستهدفات مرحلة التمهيد (فترة) التشغيل المباشرة ، ونشر إلى تعريف ذلك الهدف بأنه : الطرف النهائي الذي يصل فيه الشيء المتحرك (المتصرف) إلى ارتباط محدد في الوقت والمكان ، بالنسبة لشيء أو حدث آخر ، فالهدف دائما هو انتهاء حالة من الاختلال الداخلي (93 : 1963 Deutsch) ، ولا تعبّر القاية بالضرورة عن حالة الاختلال ، وإنما عن الاسهام الايجابي في انتهائها ، وقد وضعنا قبل طريقة صياغة الغايات .

ويمكن أن تعرف القاية بالنسبة للسلف بطريقة أوضح إذا اعتبرنا الغايات هي التعريف الاجرائي للهدف ، فالهدف مفهوم والغايات أبعاد ومؤشرات القابلة للملاحظة وربما القياس (ليس الأخيرة بالضرورة) ولا ينبغي أن تختلط الغايات بالتفصيلات التي يصنعها الناس حث

ولو توافقت ، فللغايات مضاعفات وإيحاءات سلوكية وتنعكس الفرض
أو النية من الفعل ، والتفضيلات - لامية الطبيعة وتعكس الحب وعدم الحب
والكرهية ، ورغم هذا ينبغي أن تعكس غايات السياسة والتقويم وتفضيلات
الناس مع التعبير عن نية الوفاء ببعضها .

رابعا ، المقياس **criterion** والمقياس **Standard** والقياس **measurement**
لنبدأ هذه النقطة بتقرير رور :

« يتضمن التقويم من حيث المبدأ خطوتين أساسيتين : (١) معيار
يستخدم في إثبات المستوى الفعل أو النوعية الفعلية (بما في ذلك الجوانب
الكمية وغير الكمية « للنوعية ») للمصلحة ، و (٢) مقياس يستخدم في تقدير
النوعية المثبتة ، فبمعيار المخرج - مثلا - تثبت أن مستوى إقامة الطرق
هذه السنة هو س من الأميال لكل ١٠٠٠٠٠٠ دولار ، وبمقياس المقارنة
مع الماضي نقرر أن هذا المستوى « أفضل » إذا أثبتنا أن مستوى السنة
الماضية كان س-١ من الأميال لكل ١٠٠٠٠٠٠ دولار ، ... »

والاقتراب الأول والمباشر جدا لتقويم عملية ما هو **المخرج الصافي**
وهو يساوي المخرج مطروحا منه المدخل ، ولكنه لا يستخدم الا في حدود
ضيقة جدا لأنه من الصعب قياسه أو تعريف أو حتى تحديد مخرج العملية
الاجتماعية (لذلك نستخدم) معايير قانونية (تسمى أحيانا « معايير
تقريبية ») ويطبق المقياس الثانوي على جانب من العملية (مثل مخرج جزئي)
نختاره لأننا نرى ولأسباب جيدة أنه يرتبط إيجابيا بالمخرج الصافي وأكثر
قابلية لقياس ، ويمكن أن تطبق المعايير الثانوية على عناصر المخرج ، نط
العملية ، البنية ، أو المخرج (Drir 1983 : 25-27)

وعلى الرغم من محاولة التمييز هذه فإن دور قد خلط بين المقياس
والمقياس ومستوى المقارنة ، أو بالأحرى ناتج المقارنة ، فما وصفه بالمقياس
هو مقياس لا ينبع منه ذاته الحكم ، فالقول بأن المخرج الصافي ٥ وحدات
أو ١٠ وحدات لا يعطى حكما على عملية ما ، فقد تكون الأولى بطاقتها

القصى والثانية دون الطاقة القصوى ، أما القول بأن عيار الذهب ٢٤ فيه ذاته حكم على المخرج وعلى العملية ، فالمعيار له عمومية فى التطبيق ويتضمن فى ذاته الحكم فنستنبط منه الأحكام . ولا نحتاج الى اللجوء الى مستويات او نتائج المقارنات التى يطرحها اردور فى أسئلة م: كيف تقارن النوعية المحققة بتلك التى تحققت فى الماضى ؟ كيف تقارن النوعية المحققة بالنوعية التى حققتها مؤسسات أخرى ؟ هل تفى النوعية المحققة بالمطالب المختلفة للسكان ؟

ولهذه النقطة دلالتها بالنسبة للتقويم ولما سورد ذكره فيما بعد : فمعظم الحديث لا يصب على معايير (قيمة أو موضوعية) وإنما عن مقاييس تستخدم بطريقة أخرى فى اجراء المقارنات . ولن نتعرض هنا لعملية القياس ، ولا لاسس ومنطق تركيب المقاييس بل سنترك عمدا التعبيرات الرياضية أو اللفظية عن صياغة المقاييس وتكتفى بالحد الأدنى من التعاريف ذات الدلالة . وسبب ذلك واضح وهو أن غرضنا الأساسى أن نعرف ما هى .

٤ - معايير التقويم والصنع

اشرنا سابقا الى واقعة أنه على الرغم من تحليل السياسة العامة تحليلًا علميًا فإن الدليل الذى يقدمه التحليل يظل موضع جدل سواء من حيث مصداقيته أو نوعيته أو حتى تفسيره . ومحل هذا الجدل أن صنع السياسة العامة ليس مجرد حسابات موضوعية ، فهو قضية اختيار مشبعة بالقيم وتحمل موضوعاتها سمات أخلاقية ، ويكفى هنا أن نشير الى معايير يسيطران أو ينبغى أن يسيطرا على كل عملية السياسة العامة ، وهما الأمثلية optimization والرشادة rationality

أولا ، الأمثلية : اقترح باريتو فكرة الوضع الأمثل كحل لمشكلة الاختيار العام ، وهو الوضع الذى عنده تستحيل إعادة توزيع الدخل و/أو الموارد لزيادة رفاهية فرد دون اضرار برفاهية فرد آخر ، أى الوضع الذى يتساوى فيه معدل الاحلال الحدى بين كل زوج من السلع بالنسبة

لجميع الأفراد (محي الدين ١٩٧٧) ويقوم هذا الوضع على أربعة أحكام قيميّة : (١) ان رفاهية أعضاء المجتمع ، وليس المجتمع كشخصية معنوية ، هي موضع الاهتمام . (٢) تتوقف رفاهية الفرد على السلع والخدمات التي يحصل عليها ويمكن تبادلها في السوق بالنقد ، وغير ذلك من العوامل التي تؤثر على الرفاهية ثابتة او مستبعدة . (٣) الفرد هو الحكم الأول والأخير في تقدير زيادة ونقص رفاهيته ، فالحكم الشخصي وليس الحكم الموضوعي هو الأساس . (٤) التغير الذي يترتب عليه زيادة الرفاهية الاجتماعية هو إعادة توزيع الموارد فتزيد رفاهية او دخل فرد دون أن ينقص رفاهية او دخل آخر .

والوضع الأمثل هو أي نقطة على منحنى التعاقد (المحل الهندسي لنقاط تماس منحنيات السواء الخاصة بالأفراد والجماعات) ، وهكذا لا يحدد شرط باريتو وضعاً اجتماعياً أمثلاً واحداً وإنما مجموعة كبيرة من الأوضاع ، وقد رأى باريتو أن اختيار أي منها يخرج عن علم الاقتصاد الى علوم أخرى كالأخلاق أو السياسة ، وهو أيضاً معيار محافظ ، فهو في صالح التوزيع السائد للدخل او السلع والخدمات طالما أنه يقع على منحنى التعاقد ولا يسمح معيار باريتو بالمقارنة بين وضعين يتضمن أحدهما زيادة رفاهية جماعة على حساب جماعة أخرى .

وقد عالج كالدور وهيكس هذه المشكلة الأخيرة في « مبدأ التعويض » فإذا كان هناك وضعان اجتماعيان في أحدهما تنزايد رفاهية الجماعة « أ » على حساب الجماعة « ص » وكانت الجماعة « أ » قادرة على تعويض الجماعة « ص » عن خسارتها ويبقى لها شيء (فائض) يتحسن به وضعها عن ذي قبل ، يرى كالدور أنه لا بد أن يتم التغير (الانتقال الى الوضع الجديد) ولا يهتم كالدور باتمام التعويض فعلاً ، فمبدأ التعويض مسألة أخلاقية تتوقف على القرار السياسي ، ولا يتناقض مبدأ التعويض مع معيار باريتو ، فمبدأ التعويض يزيل الضرر المترتب على زيادة رفاهية « أ » على حساب « ص » ، وزادت الرفاهية الاجتماعية بعد التعويض .

ولكن اذا كان الانتقال الى الوضع الجديد يعنى زيادة رفاهية « أ » ، على حساب « ص » ، فان العودة الى الوضع الاصلى يترتب عليها زيادة رفاهية « ص » ، على حساب « أ » ، لكن لن تزيد الرفاهية الاجتماعية ، ولذلك اضاف سيتوفسكى شرطا آخر وهو ألا تكون الجماعة المضارة قادرة على رشوة الجماعة المستفيدة من أجل عدم اجراء التغيير ، و اضاف سامولسون معيارا آخر هو أن يتضمن الانتقال الى الوضع الجديد متضمنا زيادة فى الدخل الحقيقى .

وعلى أساس فكرة الأمثلية هذه (مصاغة بطرق مختلفة مناسبة للمشكلة) يتم حل مشكلة الاختيار (على الأقل فى الجانب لموضوعى منها) بالنسبة لتخصيص المواد ، وتحديد الحجم الأمثل للانتاج من السلع والخدمات ، والتوزيع عموما ، والتوطن ، وأهم الطرق المستخدمة هنا ما يعرف بدالة الرفاهية . والبرمجة الخطية ، وتحليل التكلفة - العائد ، وتحليل القرار . والتحليل المالى حيث تستخدم معدلات مثل : المعدل السنوى للعائد ، والعائد على معدل الاستثمار ، وتستخدم أيضا السلاسل الزمنية والأرقام القياسية .

ثانيا ، الرشادة ، ارتبطت الكفاءة بالرشادة فى الدراسات الادارية . فرشادة العمليات الادارية تضمن كفاءتها ، ولذلك نجد سيمون عندما يتحدث عن المبدأ يتحدث عن الرشادة وعندما يتحدث عن التطبيق يتحدث عن الكفاءة ، ولكن تبدو الرشادة أوسع وأشمل فهي تتناول الضايات والوسائل ، والقيم والوقائع ، فهي مبدأ متضمن فى كل سلوك « وشيد ، (عقلانى) ، وعلى أية حال هنا تعبير عن المبدأ الصورى « اعمل بالطريقة التى تعظم الحصول على ما تريده أيا كان ما تريده » ، وقد لاحظ سيمون الانقسام فى العلوم الاجتماعية حول « الرشادة » فوجد أن الاقتصاديين « ينسبون للانسان الاقتصادى... رشادة مفرطة العلمية ، فلهذه نظام كامل ومتناسق من التفضيلات التى تسمح له دائما بالاختيار بين البدائل المفتوحة أمامه . وهو واعى دائما بعاهية تلك البدائل ، ولا توجد حدود لتعقيد الحسابات

التي يستطيع القيام بها لتحديد أفضل البدائل ، وليست حسابات الاحتمالات
مرعبة ولا سرية بالنسبة له ، ، وهناك في الطرف الثاني علماء النفس الذين
يرجعون كل الفكر الى الوجدان ، ويؤكدون على العوامل اللاشعورية
(اللاعقلانية) في السلوك ، ويرفض سيمون كلا الموقفين وي طرح « الرشادة
المقيدة » (Simon 1947; 1957) .

فالرشادة الموضوعية عند سيمون تعني « أن الشخص المتصرف ينسج
كل سلوكه في نمط متكامل عن طريق : (أ) استعراض كل بدائل السلوك
قبل القرار (ب) فحص التعقيدة الكلية للنتائج التي تترتب على كل اختيار
(ج) وبناء على نظام القيم كميّار لاستخراج واحد من مجموعة البدائية ،
ولكن السلوك الواقعي يقصر عن هذه الرشادة الموضوعية بعدة طرق :

« (١) تتطلب الرشادة معرفة كاملة ، وتوقع النتائج التي تتبع كل
اختيار ، والواقع أن المعرفة بالنتائج دائما جزئية ،

(٢) ولأن هذه النتائج تقع في المستقبل فإن التخيل لابد وأن يزود
النقص في الشعور (المكتسب من الخبرة) في اسناد قيمة لها ،

(٣) تتطلب الرشادة اختيارا بين كل البدائل السلوكية الممكنة ،
وفي السلوك الواقعي تحصل قلة فقط من تلك البدائل الى العقل ،
(Simon 1947 : 80-81)

ولذلك اقترح سيمون تعديلين : أحدهما استبدال هدف التنظيم
بهدف الارضاء أو الملاءمة ، فالاداري لا يبحث عن أفضل البدائل المفتوحة
أمامه وإنما عن مسار الحركة « الصالح بقدر كاف » ، ومن ثم يمكنه صنع
القرار « دون فحص مقدم لكل بدائل السلوك الممكنة في الواقع ودون
التأكد من أنها كل البدائل في الواقع » ، والآخر هو بدلا من التعامل مع
« العالم الواقعي » بكل تعقيداته وإنما مع نموذج مبسط يتيه للواقع
ثم يتعامل معه ، ومن ثم تصبح الرشادة مقيدة بالموقف وبقدرات صانع
القرار (March & Simon 1958 : 130-69) .

وقد شهدت السياسة العامة نفس التطور في المعيار فطرح النموذج الرشيد الشامل . ثم نموذج المقارنات المحددة المتعاقبة . ثم التجزئية ، ثم نموذج المسح المختلط .

ثالثا ، تقدير الحاجة Need Assessment : وهو من أهم متطلبات سياسات حل المشكلة والسياسات الخدمية ، فيصف تحديد الحاجات متطلبات الخدمة في منطقة جغرافية أو اجتماعية ما ، ويهدف تقييم الحاجة إلى تقدير الأهمية النسبية للحاجات التي تتنافس على السياسة العامة والموارد المتاحة ، ويشمل خطوتين أساسيتين : الأولى تطبيق أداة قياس لتصريف المنطقة الاجتماعية والثانية تطبيق قاعدة لتقويم معنوية المعلومات المجموعة من أجل تنمية السياسة أو البرنامج وتنمية الخدمة ، وتصمم استراتيجيات تقدير الحاجة لتوفر البيانات التي تمكن من تحديد نوع ومدى الحاجات في المجتمع ، ومن تقويم الموارد الموجودة للخدمة. نسقيا ، ولتوفير معلومات لتصميم برامج خدمة مستقبلية في ضوء حاجات المجتمع وأنماط الخدمة الموجودة فعلا ، ومن ثم فهو مفيد في :

- انتقاء ووضع أولويات المشكلات والسكان المستهدفين ،

- انتقاء أنشطة محددة للبرنامج ووضع تصور إجرائي لها ،

- وتقويم أنشطة البرنامج ،

- قد يستخدم في تحديد الموارد الحالية و/أو المحتملة التي يمكن

وضعها في ، أو إعادة تخصيصها للوفاء بهذه الحاجات ،

- فهم نظام القيم السياسية والاجتماعية في المنطقة الاجتماعية ،

فغالبا ما تحدد هذه القيم الحاجات وأولوياتها في تصميم البرنامج .

ويركز تحليل تقدير الحاجة على الموضوعات المرتبطة بخصائص السكان

وخصائص البيئة ، وحالات الحاجة عند المواطن العادي (كفردي) ، وموضوعات

خمس أخرى حيوية مرتبطة بالفاعلية الكلية وملاسة نظام توصيل الخدمة

: (Siegel et al. 1978 : 223-4) .

- مدى توافر الخدمات بالنسبة الى خصائص السكان وحالات الحاجة ،

- الوصول الى الخدمات بالنسبة لحالات الحاجة وخصائص البيئة وتوزيع موارد الخدمة ،

- الوعي بفرض الخدمة بين المقيمين فى المنطقة الاجتماعية ،

- مستوى اندماج واستمرارية الخدمات بالنسبة للأفراد متعددى المشكلة ومدى توافر شبكة روابط خدمة ،

- مستوى الموارد وتوزيع الموارد المتاحة بالنسبة لحالات الحاجة فى المنطقة الاجتماعية •

وتستخدم مقاييس مثل : تقبل الخدمة ، الوصول الى الخدمة ، الطلب على خدمات محددة ، استمرار الخدمات ، نمط استخدام الخدمة ، درجة اتاحة الموارد ، واستخدام الموارد •

وهناك عدة أساليب لتقدير الحاجة وتحديد ما يلخصها الجدول (١) ويبين الاعتبارات الفنية لكل أسلوب وخصائصه •

• - مقاييس فاعلية منظمة تنفيذ السياسة العامة

لقد طرحت مقاييس عديدة للفصالية تقوم على مقياس واحد ، ولكن لم يسلم أيها من النقد ، ولنلخص بعضها على النحو التالى : (Steers 1977 : 40-41) :

- الفاعلية الكلية : درجة انجاز المنظمة لكل مهامها الرئيسية أو تحقيق كل أهدافها ، وهو تقويم عام يأخذ فى الاعتبار معايير فردية عديدة ما أمكن ، ويعطى حكما عاما على فاعلية المنظمة •

- النوعية quality : نوعية الخدمة الأولية أو الناتج الأولى الذى تنتجه المنظمة •

- الانتاجية : كمية أو حجم الخدمات أو المنتجات التى تنتجها المنظمة

ويمكن أن تقاس على ثلاث مستويات : الفرد ، جماعة العمل ، والمنظمة ككل ، وليس هنا مقياسا للكفاءة فلا يحسب معدل التكلفة - المخرج .

- الاستعداد : readiness : حكم عام فيما يتعلق باحتمال قيام المنظمة بمهمة محددة متى طلب منها ذلك .

- الكفاءة : معدل يعكس المقارنة بين جانب من أداء المنظمة وتكلفة هذا الجانب ، مثل الجنيئات لكل وحدة منتج ، الوقت المستهلك ، ...

- الربح أو العائد : الصائد على الاستثمار المستخدم في تشغيل المنظمة من وجهة نظر ملاكها ، كمية الموارد المتبقية بعد استقطاع كل النفقات والالتزامات ، معبرا عنها كنسبة مئوية .

- النمو : الزيادة في أشياء مثل : قوة العمل ، التسهيلات ، الأصول ، المبيعات ، الأرباح ، حصة السوق ، الابتكارات ، مقارنة الحالة الراهنة للمنظمة بحالة سابقة لها .

- استخدام البيئة : إلى أي مدى تتفاعل المنظمة بنجاح مع بيئتها ، فتحصل على الموارد النادرة الثمينة اللازمة للتشغيل الفعال ، وينظر إلى هذا في المدى الطويل ، وفي إطار الأمنلية ، وليس في المدى القصير ومجرد التنظيم ، مثل : درجة حصولها بصورة منتظمة وثابتة على العمالة والموارد المالية .

- الاستقرار : الحقائق على البنية والوظيفة والموارد على مر الزمن ، خصوصا وقت الضغوط .

- التفيب : تكرار مرات غياب أو تأخر العاملين عن العمل .

- الحوادث : تكرار الحوادث في العمل والتي تؤدي إلى العجز أو استقطاع وقت للشفاء .

- الروح المعنوية : اعتقاد مسبق لدى أعضاء المنظمة بأن بذلوا جهدا إضافيا في تحقيق أهداف المنظمة وغاياتها ، ويشمل : مشاعر الارتباط والالتزام ، ومشاعر الانتماء لدى الجماعة ، ودرجة الدافعية والاشتباع (الرضا) لدى الفرد .

- الدافعية motivation : قوة الاعتقاد المسبق لدى الفرد بضرورة الانخراط في فعل أو نشاط موجه الى هدف في عمله ، وليس هذا شعورا بالقناعة النسبية بالمرجات المختلفة لعمله مثل الرضا ، وانما شعور صادق بالاستعداد او الرغبة في العمل على انجاز أهداف عمله أو وظيفته .

- الاشباع (الرضا) : درجة الشعور بالقناعة التي يحس بها الشخص نحو دوره أو عمله في المنظمة ، درجة ادراك الافراد أنهم يعاملون على قدم المساواة في كل شيء في المنظمة .

- تدوين internalization أهداف المنظمة : تقبل الافراد والوحدات داخل المنظمة لأهداف المنظمة ، وتوافقها مع أهدافهم ، ودرجة اعتقادهم أن أهداف المنظمة سليمة وصائبة .

- الصراع - التماسك : بعد ذو قطبين : التماسك حيث أعضاء المنظمة يحب كل منهم الآخر ، ويعملون معا بطريقة جيدة ، والاتصال بينهم تام ومفتوح ، وينسقون جهودهم في العمل ، والصراع هو القطب الثاني حيث تشهد المنظمة مصادمات لفظية وجسدية ، وتنسيقا ضئيلا ، واتصالا غير فعال .

- المرونة - التأقلم : قدرة المنظمة على تغيير اجراءات تشغيلها المعيارية استجابة للتغيرات البيئية ، على مقاومة الاتجاه الى الجمود استجابة لمنبه خارجي .

- التقويم من قبل وحدات خارجية : أي التقويم من قبل أفراد او منظمات في بيئة المنظمة مثل درجة الولاء الممنوح للمنظمة ، والنقد فيها ، والمساندة لها من قبل جناعات كالموردين ، والمستهلكين وحصة الأسهم ، وأجهزة القانون ، والجمهور العام .

وعلى الرغم من أن مقاييس المييار الواحد ما زالت تستخدم على نطاق واسع ، فإن معظم النماذج المعاصرة للفاعلية تقيس الفاعلية كمدالة في عدة معايير ، ولتقدم أمثلة :

- رفض (Yuchtman & Seashore 1967) فكرة أن المديرين يسعون لتحقيق هدفه واحد ، ورايا أن المنظمة نظام مفتوح ، ينظر الى فعاليتها باصطلاحات كيف تنجح في الحصول على « الموارد النادرة الثمينة » ، ولذلك عرفا فاعلية المنظمة باصطلاح « مركزها المساومى bargaining » ، ويتضمن هذا المفهوم استبعاد أى هدف (أو دالة) محدد كمقياس نهائى لفاعلية المنظمة ، ويشير بدلا من ذلك الى القدرة العامة للمنظمة كنظام يحصل على الموارد ، فتحدد عوامل عديدة المركز المساومى للمنظمة ، وتشمل مدى كفاءتها في استخدام مواردها ، وبذلك لا يركزان على هدف معين تسعى المنظمة لتحقيقه وإنما على سلوك المنظمة « كعملية مستمرة ولا تنتهى من تبادل والتنافس على الموارد الثمينة النادرة » ، ولذلك فإن المعيارين الرئيسيين عندهما هما : الحصول الناجح على الموارد الثمينة النادرة ، والسيطرة على البيئة .

- ويرى (Bass 1952) أن القاييس التقليدية للفاعلية مثل الاناجية والربحية ليست كافية لتقدير نجاح المنظمة ، وأنه لابد أن تعكس الفاعلية « قيمة (أهمية) المنظمة لأعضائها فرادى ، اوقية (أهمية) كل من الأعضاء فرادى والمنظمة للمجتمع » ، وبختصار يجب تقويم المنظمة باصطلاحا :

١ - الى أى درجة هي منتجة ، محققة للربح ، محافظة على ذاتها ، وعلم جرا ،

٢ - الى أى درجة هي ذات قيمة لأعضائها ،

٣ - ولأى درجة هي وأعضاؤها ذو قيمة للمجتمع .

- ويرى (Bennis 1966) أن الميب الأساسى في معايير الفاعلية الحالية هو عدم انتباهها الى مشكلة التأقلم مع التغير ، « فالتحدى الأساسى الذى يواجهه منظمة اليوم سواء كانت مستشفى أو منشأة أعمال خاصة ، هو تحدى الاستجابة للظروف المتغيرة والتأقلم لضغط الخارجى » ، ولذلك لابد أن تشمل مقاييس فاعلية المنظمة معايير مثل : القدرة على التأقلم والتعبئة على حل المشكلة ، ويرى بنيس أن « القواعد المنهاجية وتكنيكات

حل المشكلة التى تستخدمها المنظمة محدثات حاسمة لفاعليتها ، وتمثل هذه القواعد والاجراءات قواعد البحث العلمى ، ولذلك فان المعايير هى . القدرة على التأقلم ، والقدرة على تحديد هوية المنظمة بوضوح ، والقدرة على اختيار الحقيقة ، - أى القدرة على تحديد المشكلات وحلها بشكل سليم .

وتبقى عدة ملاحظات يحسن ذكرها :

أولا ، على الرغم من أنه لا يوجد اتفاق على مقاييس فاعلية المنظمة ، فان المعايير التالية أكثر ذيوغا فى الاستخدام : القدرة على التأقلم - المرونة ، الانتاجية ، الاشباع أو الرضا ،

ثانيا ، ان فاعلية المنظمة متعندة الوجوه ، فيقرر (Pfeffe & Salancik 1978) مثلا ان المنظمة الفعالة هى المنظمة التى تشبع مطالب الفاعلين فى بيئتها الذين يحتاج مساندتهم لاستمرار وجودها ، وهى نتيجة تقترب من فكرة الموقف المساومى السابقة ،

ثالثا ، تعدد الأطراف التى على المنظمة ارضاؤها أو اشباع مطالبها ، فهناك على الأقل المالك ، والمجتمع محل توطنها ، والحكومة ، والمستهلك ، والمورد ، ومانح الائتمان ، ولا ينبغي تجاهل امكانية تعارض مصالح هذه الأطراف ،

ورابعا ، يمكن القول بأن المحددات الأساسية لفاعلية المنظمة هى : البنية ، الاذعان (الطاعة) ، والمؤشرات الاجتماعية بما فيها القيادة والجماعات ، والصراع وتغير التنظيم وتنميته ، والعلاقة الأساسية بين هذه المحددات هى ادارة المنظمة لملاقاتها بالبيئة .

٦ - معايير تقويم برامج السياسة العامة

لم أجد دراسة تعتمد على معيار واحد فى تقويم برامج السياسة العامة أو مشروعاتها ، فالدراسات كلها متعددة المعايير وتعتمد فى الغالب على بناء

نموذج نظري يتم تطبيقه ، ومن الدراسات الجيدة فى هذا الشأن دراسة سوشمان (Suchman 1967) « بحث التقييم : المبادئ والممارسة فى الخدمة العامة وبرامج العمل الاجتماعى » ، ويقدم سوشمان خمسة معايير هى : جهد البرنامج ، أداء البرنامج ، كفاية البرنامج ، كفاءة البرنامج ، وعملية البرنامج .

١ - جهد البرنامج : ويركز على كمية ونوعية المدخلات المبرمجة بما فيها المعلومات عن عدد ونمط العملاء ، نمط وجود الموظفين ، المال والموارد الأخرى التى تنفق فى البرنامج ، والمقويات أو الإثبات و/أو التوقعات المبرمجة كما أمر بها القانون والمعايير السائدة والتنظيمات المعمول بها .

٢ - الأداء : وينصب على المخرجات المبرمجة بما فيها المعلومات عن عدد وأنماط التغيرات فى العملاء وفى طبيعة النظام موضع التقييم ، فهذا المستوى مقياس لنتائج الجهد ، ولذا يتطلب توضيح الأهداف الآتية والمستقبلية المحددة للعملاء والبرامج ونظم توصيل الخدمة .

٣ - الكفاية : تركز على علاقة جهد البرنامج وأدائه بمستوى الحاجة للبرنامج فى البيئة الأوسع ، « فهذا معيار للنجاح يشير الى الدرجة التى يكون بها الأداء الفعال كافيا بالنسبة للكمية الكلية للحاجة... » وهو مقياس نسبي يعتمد على كيفية رفع المرء من أهدافه ، « فالكفاية هى معدل فاعلية البرنامج مضروبة فى عدد الأشخاص المعرضين للبرنامج بالنسبة لعدد الأشخاص المتعاجين الى البرنامج » .

٤ - الكفاءة : وتشير الى العلاقة بين الجهد والأداء والكفاية ، وتقاس من خلال فحص استراتيجيات تقليل الجهد وفى نفس الوقت تعظيم أداء وكفاية البرنامج ، « فالكفاءة تهتم بتقويم المسارات والأساليب البديلة باصطلاح النفقات - من المال والوقت والعاملين والملاصة - فهى بمعنى ما تمثل معدلا بين الجهد والأداء - المخرج مقسوما على المدخل » .

٥ - العملية : تركز على ميكانيزميات ترجمة الجهد الى نواتج ،

وهي دراسة الوسائل حينما يعطى البرنامج نتائجه ، وهي ذات أهمية إدارية وعلمية ، وتدور حول أربع مناطق للبحث : (أ) تحديد الملامح الحفية للبرنامج التي تحدد فاعليته (ب) تحليل تباين الفاعلية بين الناس الذين ينشئ البرنامج خدمتهم (ج) تحديد الظروف المحيطة المصاحبة للتشغيل الأفضل للبرنامج و (د) تحديد نطاق وإمكانية التأثيرات المصاحبة للبرنامج .

ومن الكتابات الجيدة أيضا كتاب مورفي « الحصول على الفوائد : دليل العمل الحقل للمقيمين ومحللي السياسة » (Murphy 1980) وي طرح تقويم البرنامج في شكل أسئلة ، يدور بعضها حول عمليات البرنامج : كيف يعمل البرنامج وماذا يحدث في الواقع وأخرى تدور حول تحسين البرنامج : ما الذي يفسر المشكلات وهل توجد بدائل أفضل ، وثالثة شغلت بالنتائج المرتبطة بالهدف : هل البرنامج يتبع القانون ، هل يفى بأهدافه ومن أهم الأفكار التي يطرحها :

أولا ، يقوم البرنامج من حيث النتائج المرتبطة بالهدف على أساس أهداف البرنامج كما تتضح من مصدرين : الوثيقة أو الوثائق التشريعية المنظمة للبرنامج ، والأهداف التي نماها البرنامج بناء على خبرة التنفيذ .

ثانيا ، يمكن الحكم على نجاح البرنامج من خلال ظروف البرنامج نفسه وليس من معيار خارجي ، وما يستهدفه الأفراد الأساسيون وما يتوقعونه ومعايير الامتياز المعترف بها .

ثالثا ، لتقويم تشغيل البرنامج خمسة أبعاد : وضعية التنظيم والسياسي ، الملامح الأساسية للبرنامج (كيف يعمل) ، الأفراد والمؤسسات الأساسية في البرنامج ، تطور البرنامج ، وهل ممارساته ممارسات مقبولة وما ممارسات البرنامج الفعالة .

رابعا ، لابد أن يهدف التقويم الى تحسين البرنامج فيبحث عن أسباب الخطأ ويقترح ما يصلحها .

ويقدم (Freeman et al. 1979) نموذجا جيدا لتقويم البرنامج

جداول (٣) المقاييس النمطية والاجراءات والتقائيس

التحاطق التقائيسي	المقاييس النمطية والمتطلبات المموادية	الوسائت التقائيسية، المنهجية والاجراءات والتقائيس
قياس الجهد	مطلوبات عن كيفية وتوزيع المواد المرشوعة في البرنامج	نظم المموعات الادارية : * المقاييس البيئية والمعملية والرافضحة (الصريحة) التي حددتها :التأثرون والالوانج وصيحات التصديق . * اجراءات ضمان النوعية مثل مراجعة الاستخدام . * قدرة الجهد كما تقبلها معايير اتاحة الخدمة والوصول اليها وتوزيعها وانماجها .
قياس المدخل	مطلوبات عن كيفية وتوزيع المواد المرشوعة في البرنامج	مقائيس تقيس تشغيل ووضع العمل . * مقائيس تقيم رضا واشباع العميل . * مقائيس تصنيفية موجهة نحو الهدف . * معدلات الاحالات النشائية للملاء متمدى المشكلات . * نطاق الخدمات المتاحة والمروف انها ضرورية لاجتمعات معينة . * تحديد المقبات الثقافية والقوية والسيكولوجية والجبرافية والتطبيعية للوصول الى الخدمة .
قياس الاداء	مطلوبات عن نوانج وفعالية جهد البرنامج	مقائيس تقيس تشغيل ووضع العمل . * مقائيس تقيم رضا واشباع العميل . * مقائيس تصنيفية موجهة نحو الهدف . * معدلات الاحالات النشائية للملاء متمدى المشكلات . * نطاق الخدمات المتاحة والمروف انها ضرورية لاجتمعات معينة . * تحديد المقبات الثقافية والقوية والسيكولوجية والجبرافية والتطبيعية للوصول الى الخدمة .
قياس المخرج	تقبل الزبائن للخدمات المقدمة . * التحسين في وضع العملاء . * التغير في حدوث أو انتشار المشكلات التي يواجهها البرنامج . * إمكانية تقليل العملاء للخدمات : * الرابطة الفعالة بين العملاء ومصادر الخدمة الاخرى الضرورية والمناسبة . * مستوى اتاحة الخدمة وامكانية الوصول للخدمة . * اليها على مر الزمن .	مقائيس تقيس تشغيل ووضع العمل . * مقائيس تقيم رضا واشباع العميل . * مقائيس تصنيفية موجهة نحو الهدف . * معدلات الاحالات النشائية للملاء متمدى المشكلات . * نطاق الخدمات المتاحة والمروف انها ضرورية لاجتمعات معينة . * تحديد المقبات الثقافية والقوية والسيكولوجية والجبرافية والتطبيعية للوصول الى الخدمة .

الانفاق التقييمي	المراجع التقييمية والتحديات المطلوبة	الوسائل التقييمية التقييمية والاجراءات والتقائيس
------------------	--------------------------------------	--

- | | | |
|--------------|---|--|
| قياس الكفاية | مطلوبات عن الجهد والاداء بالنسبة للتقائيس حاجية | مراجعة وتحليل الخدمات المساور بها او الحاجات المرتقه : |
| المخرج | وطلب المنتج | - مراجعة وتحليل نظم المعلومات الادارية وبيانات تقييم |
| الحاجية | - التلائم بين الجهد والاماجات | - النواتج من أجل التقييم |
| | - كفاية كفاية الاداء بالنسبة لمستوى الحاجة. | - معدلات استخدام الميسل بالنسبة لحاجات مروفة |
| | - ملازمة الملاءمة المتوفرة بالنسبة للجساعة | - للخدمة |
| | - عالية المساطرة ، الوعي بالخدمات بين | - مسح وهي الواطن بالخدمات المتاحة |
| | الراطين. | |

- | | | |
|--------------|--|---|
| قياس الكفاية | مطلوبات عن كفية تنظيم الجهد للحصول على | * حساب التكاليف لكل وحدة خدمة . |
| المخرج | اعظم اداء وكفاية | * مقارنة الكلفة / الناتج والكلفة / التقييمية باستخدام |
| المدخل | - كلفة توفير اشتمات العمالة | - بيانات نظام المعلومات الاداري وبيانات تقييم النواتج . |
| | - مقارنة لكفاءة وفعالية البرامج المتكاملة او | * مقارنة التكلفة / الجهد / الناتج / التقييمية |
| | لرسانيب الخدمة | * دراسات للتكاليف والفعالية . |
| | | * بالنسبة للتكاليف والتقييمية |

المنطق التقييمي	المعايير الوظيفية والمتطلبات المعلوماتية	الوسائل المبتدئية التمهيدية والاجراءات والتقائيس
قياس المعيار	معلومات عن العمليات التي تحول الجهد الى نواتج	مبتدئيات وصفية وارتباطية وتجريبية التي تفرق بين نمط اوعية التغيرات المستقلة ، ومقائيس التغيرات الاولية او طويلة المدى :
النتائج = د (الجهد)	تحديد الملامح التطبيقية -حسابى المستقبلية، والظروف البيئية ، ونطاق وقوة التأثيرات	طويلة المدى :
	المصاحبة للبرنامح	تسميمات بحث شبه تجريبي بديلة *
	تحقيق أقصى عسوية بين الآثار والبيانات	- تكرار الدراسات التي توضع علاقات سببية *
	الافخرى *	- دراسات مصممة لتأسيس وزيادة مصداقية والاعتماد :-
	ضبط او تفسير السواصل الاخرى. المستقلة	- على البيانات *
	عن البرنامح والتي يمكن ان تسفر عن نواتج	- مباحح مصنع القرار لتبليط نوعية القرارات الادارية
	البرنامح *	- وبالتالي جهود ونواتج البرنامح
		- مباحثات بعوث العمليات *

يلخصه الجدول (٢) . وقد أوضحوا أن المصالح المنخرطة في تقويم المشروع عديدة : صناع السياسة ، المشرفون على البرنامج ، المشرفون على التقويم ، المشاركون المستهدفون ، إدارة البرنامج ، موظفو البرنامج ، المقومون ، المنافسون للبرنامج ، والمصالح البيئية .

وقد استخدموا في تقويم المتابعة معايير :

- ١ - التغطية وهي النسبة المئوية للعدد الذي تصله الخدمة فضلا الى العدد الذي يحتاج الخدمة في منطقة البرنامج .
- ٢ - الوصول : هل عمليات الوصول الفعلية متفقة مع تصميم البرنامج ، وهل يصل المستفيدون كما هو مصمم في البرنامج .
- ٣ - رضا المشاركين عن البرنامج .
- ٤ - تحليل الخدمة الى عناصرها ، الوقت ، التكاليف ، الاجراءات والنتائج .

واستخدموا في تقويم الأثر :

جدول (٢) أنشطة وموضوعات تقويم البرنامج مع الأهتمامات

نوع التقويم :	التقويم التفصيلي	تقويم المتابعة	تقويم الأثر	التكلفة / المائد
الفرض ؟	تصميم المشروعات هذا يتوافق مع الأهداف المحددة	اختيار التنفيذ وسيره مع تصميم البرنامج	اختيار فاعلية البرنامج في تحقيق أهدافه	حساب الكفاءة الاقتصادية البرنامج
أسئلة التقويم	١ - مدى للمشكلة ٢ - تعديد المستوفين ٣ - الضمانات التوزيعية	١ - هل يصل المستوفين ٢ - هل يوصل الخدمة طبقا لتصميم	١ - هل يحدث التغيرات المقصودة ٢ - هل التغيرات مهمة	١ - كم تكاليف كل وحدة خدمة ٢ - كيف مقارنة التكاليف والموائمة الكلفة

- ١ - الناتج الصافي : وهو يساوى النتائج بعد البرنامج مطروحا منها النتائج قبل البرنامج وقسمة ناتج الطرح على النتائج قبل البرنامج .
- ٢ - تقدير البرنامج عند الناس : قيمة البرنامج ، والى أى مدى يساعد البرنامج أو يهدد المجتمع ، ومدى الاهتمام باستمرارية البرنامج .
- واستخدموا فى تقويم الفاعلية : حساب التكلفة - العائد وحساب التكلفة - الفاعلية .

وتستخدم الوكالة الامريكية للتنمية الدولية ثلاثة معايير :
(USAID 1976 : 3)

- ١ - الفاعلية : هل مستهدفات المخرجات والأغراض تحققت ؟ ما هى اسباب النجاح أو الفشل ؟
- ٢ - الأهمية : هل سيسهم تحقيق المستهدفات فى التنمية الاقتصادية أو الأهداف الأعلى الأخرى فيما بعد غرض المشروع ؟ ما هى مزايا النشاط بالنسبة للبدائل الممكنة ؟ وماذا عن الآثار الجانبية ؟
- ٣ - الكفاءة : هل تبرر العوائد التكاليف ؟ هل هناك وسائل أكثر كفاءة لتحقيق نفس المستهدفات ؟

وتبقى لنا عدة ملاحظات يحسن ذكرها :

أولا ، التقويم ليس عملا محايدا فى كل الظروف ، ولذلك كثيرا ما تقابله ادارة برامج السياسة الصامة ومنظماتها بالتوجس والريبة وربما المقاومة ، ولذلك من المهم أن تثير السؤال : تقويم من وجهة نظر من ؟ ربما الخرض من التقويم ؟

ثانيا ، مناقشة أهداف السياسة أو البرنامج عمل مشروع اذا تم التقويم من أجل تسهيل عملية صنع السياسة أو تصميم البرنامج ، أما فى تقويم المتابعة فتؤخذ الأهداف كما حددتها الوثائق كمعطاة ، ومن المشروع مناقشة ما ناء البرنامج من أهداف نتيجة خبرة التنفيذ ومدى توافقها مع

الاهداف الأصلية ، ومن المفروض مناقشة القضايا التي حددها البرنامج كترميزات اجرائية للأهداف .

ثالثا ، لا ينبغي فهم التقويم كعمليات قياس وتقدير كمية ، فقد يكون وغالبا ما يكون ، التقويم نوعيا (وصفيا) ويفى بالفرض منه ويكون أكثر مصداقية ، فالمهم في التقويم ليس كم معدل التكلفة - المالد مثلا ، وانما المقارنات سواء على أساس البعد الزمني أو على أساس برامج وخبرات أخرى ، أو على أساس مستويات معيارية تحظى بالاعتراف والتقدير ، والمهم ايضا حياة البرنامج كقصة تفاعل مع المجتمع تستخلص منها دروس ادارية وعلمية .

رابعا ، لا يقتصر التقويم على تقدير النجاح أو الفشل وانما من مهامه الأساسية تحديد أسباب النجاح أو الفشل ، فالفرض من التقويم تحسين البرنامج و/أو تمكين المسؤولين عنه من اتخاذ القرار أو الاجراء المناسب بشأنه : ينفذ أو لا ينفذ ، يمدل (وماذا يمدل) أم لا يمدل ، يستمر أم لا يستمر ، يوسع أم يضيق أم يبقى على حجه الحال . يكرر أو لا يكرر ، يعمم أم لا يعمم .

واخيرا ، ننبه الى أن مقاييس التقويم تنبع من طبيعة وغرض وعمليات ومضاعفات كل برنامج ولا يوجد شيء من هذا القبيل قابل للتمميم الا على المتشابهات والمقاربات ، وأنه يلزم دائما وضع البرنامج في اطاره الاوسع سواء المؤسسى أو الاجتماعى أو الثقافى .

وتمل الخبرة بعض القضايا : قد يكون تقبل البرنامج أهم من كفاءة أو فاعليته ، قد يكون المجتمع معظما لقيمة تحقيق الهدف أو المكس معظم لتخفيض النفقات ، وقد يوضع برنامج لتحقيق اهداف غير تلك التى اعلم عنها ، فى المقوم أن يبحث دائما عن الاهداف غير المعلنة للبرنامج ، واخير ان وجود الكثير من البرامج مسألة ارادة أكثر منها حاجة .

٧ - كلمة ختامية : استخدام نتائج بحوث التقييم

المعضلة التي نواجهها أن لا أحد ينكر أهمية بحوث التقييم ، ولكن قلة تقبل اجراءه على الأنشطة التي في نطاق اختصاصهم ، وقلة فقط من هؤلاء الآخرين تستفيد استفادة كبيرة من نتائج بحوث التقييم ، ولا أملك الآن تصورا لحل هذه المعضلة ، ولكن أستطيع تقديم بعض الملاحظات الهامة في هذا الشأن .

أولا ، من الأسباب التي تحددها الأدبيات (Weiss & Rein 1970, Horst et al. 1974: A. (Kisson et al. 1978) لعدم أو ضالة تأثير نتائج التقييم على المنظمات التي تقوم به ما يلي :

١ - المصداقية المحدودة لنتائج التقييم ، ولا يرجع ذلك الى عيوب في تصميم دراسة التقييم وإنما الى الصعوبات التي تواجه الدراسة ومنها :
(أ) صعوبة ترجمة الأهداف مطابقة الصياغة الى غايات قابلة للقياس ،
(ب) العمليات غير المضبوطة أساسا للبرامج ، (ج) اكتشاف أن الخدمات المتوفرة غير معيارية في كل العناصر التنظيمية ، (د) الصراع (ولو الخفي) بين القوميين والمدبرين على تنمية البرنامج وتحسينه ، (هـ) أثر جماعات المجتمع على عمليات البرنامج والمصحوبة بعداوة المواطن للتقييم الخارجي .

٢ - قلة ارتباط ومنفعة بحوث التقييم : فيركز التدريب والاعداد الأكاديمي لباحث التقييم على المصداقية والصرامة أكثر من المنفعة ، فهم يتعلمون كيف يصممون التجارب والنماذج التي تحمي من تناقض التفسيرات الداخلية والخارجية ، وكيف يجمعون البيانات الصحيحة والدقيقة ، وكيف يحلون البيانات بأساليب احصائية ، وكيف يحلون ويفسرون النتائج وباختصار أن تكون جهود التقييم صادقة علميا ، ولم يتعلموا كيف يبيعونها للمجتمع ، بمعنى تحقيق أقصى منفعة للموقع الذي جمعت منه البيانات ، ولم ينظروا الى مسانلة صنع القرار .

٣ - رفض نتائج التقييم لتعارض سلبياتها مع المعتقدات ، فمعظم

المديرين يعادلون تقويم البرنامج بتبريره . وغالبا ما لا ترفع النتائج السلبية الى المستويات العلا .

٤ - ضعف الاستجابة المنظمة للنتائج السلبية نتيجة عدم الكفاءة :

٥ - عدم معالجة بحوث التقويم لتعقيد عملية صنع القرار بالنسبة للسياسة العامة . وايضا تعقيد عملية صنع القرار داخل البرنامج ، فغالبا ما يقع التقويم ضحية فهم محدود للتشغيل التنظيمي للبرنامج .

ثانيا ، ينبغي أن يتضمن البرنامج كجزء منه غير منفصل ميكانيزم التقويم أو قل التصحيح بناء على نتائج التقويم ، فالمنظمة التالية هي المنظمة ذاتية التقويم لأنها تقوم باستمرار بعملية غريزة لأنظمتها مقومة ما اذا كانت الأهداف قد تحققت ، وخاصة ارتباط تلك الأهداف ، ويمكن أن يأخذ صناع القرار الاداري بيانات التقويم التي توضح عسدم الكفاءة بجدية ، وبذلك تتحول المنظمة من موفر استاتيكي لخدمة سابقة التحديد الى منظمة أهدافها : (أ) الوفاء بالاحتياجات الانسانية بما يبدو أنه أفضل أساليب الخدمة المتاحة . (ب) غريزة فاعلية أساليب الخدمة و (ج) تحسين أو تغيير الخدمات في ضوء المعلومات الجديدة . ولكن يبدو أن هذه المنظمة مثالية ، ولذا يبقى العمل على تنمية قدرات التقويم في منظمات البرنامج (Wildavsky 1972; Weiss 1973)

ثالثا ، وضع هافلوك نموذجا لانتشار واستخدام البحث (Havelock 1975) مؤكدا أن الانتشار والاستخدام عملية اتصال بين المقوم والمستخدم ، وأن هناك سبعة عوامل تصف أفضل ربط بين المقوم والمستخدم : وسائل الربط ، بنية البرنامج ، الانفتاح ، القدرة المكافاة القرب والتعاون .

١ - وسائل الربط : وأهم نماذج الربط الرسمي بين المقوم والمدير هي :

- المدير/المقوم : وهو المدير الذى يدير مسئولية التقويم من بين مسئولياته ، فهو يقوم فى نفس الوقت بصنع القرار أو يشارك فيه ، وينظر الى التقويم كأداة ادارية لتوفير المعلومات الادارية المطلوبة ،

- المقوم/المدير : وهو فى الأصل مقوم يوجه ويقوم بأنشطة التقويم فى المنظمة ، ويشارك بانتظام فى صنع القرار ، وبذلك يعرف حاجات المنظمة من المعلومات ، وتسمح له تلك المعرفة بتخطيط نشاط التقويم لىفى - فى الأجلين القصير والطويل - بحاجات صنع القرار والسياسة العامة ،

- هيئة التغير : وهم الأشخاص المعروف عنهم ممارسات جيدة اميريقيا ويمكنهم توصيل هذه المعلومات الى الممارسين ، ولا ينبغي أن تكون هيئة التغير باحثا ولا مديرا ، وانما وسيطا بينهما ، ولذلك فانها أحيانا تنوق الاتصال بينهما •

٢ - بنية البرنامج : وتشمل درجة التنسيق والتنظيم بين العناصر البرمجة ، فلا بد من بنية تنظيمية للمنظمة ككل توضح الوظائف الادارية والتقويسية ، والعلاقات بينهما •

٣ - الانفتاح : ويشير الى الاستعداد لاعطاء واستقبال المعلومات ، ويتطلب هذا رغبة واستعداد نظام المستخدم لتقبل المساعدة ، ورغبة واستعداد المقوم لسماع احتياجات المستخدم واعطائه العون ، ومعنى هذا أن يكون من بين قواعد سلوك المنظمة « ان التغير مرغوب فيه ويمكن » ، فيكون المقوم راغبا فى جمع المعلومات التى يستخدمها الادارى ، ويكون أيضا الادارى راغبا فى الكشف عن المواطن التى يعتقد - او أم يتأكد بعد - من أنها مواطن عدم كفاءة ،

٤ - القدرة : وتعنى توافر الموارد والاقتدار على الانجاز المرضى ،

٥ - المكافأة : وتشير الى إتاحة وتكرار وكمية التميزز الإيجابى

لنظامى المستخدم والقوم . فيكافأ المقومون على أعمالهم الجيدة . ويكافأ المديرون على أخذ هذه الأعمال فى الاعتبار عند صنع القرار ،

٦ - القرب : فكلمنا قرب المقوم والمدير من بعضهما كلما أصبحت الرابطة بينهما أكثر فاعلية ، وكلما تعاطف استخدام معلومات التقويم ، فلا يجب أن يبدو المقوم بعيدا فى « برج عاجى » وإنما كأنه « واحد منهم » ، كما يجب أن تكون معلومات التقويم قريبة من عملية صنع القرار الإدارى سواء من حيث التوقيت أو الموضوع أو المكان .

٧ - التعاون والاصرار : ويشير الى تنوع وتكرار والحاج القصوى المستخدمة فى توصيل نتائج التقويم .

وأخيرا ، لا ينبغي أن يظن أن ذهن المقومين أن بحوث التقويم موجهة لحزمة الحركة أكثر منها نحو بناء المعرفة العلمية ، وأن المسار الصحيح لبحوث السياسة العامة هو تطبيق ما توصلت اليه العلوم الاجتماعية وعلوم القرار على مشكلات السياسة العامة ، وتحويل هذه العلوم الى تطبيقات واجراءات عملية نافعة للناس .

المراجع

- غانم ، السيد عبدالمطلب ، ١٩٨٨ ، « الادارة العلمية : فحص للحقل »
سلسلة بحوث سياسية ، رقم ١٣ ، القاهرة : مركز البحوث والدراسات
السياسية .
- محيي الدين ، عمرو ، ١٩٧٧ ، محاضرات في الاقتصاد الاجتماعي
مذكرات ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية .
- والدو ، دوايت ، ١٩٦٥ ، دراسة الادارة العلمية ، ترجمة الشريف
عبود ، القاهرة : دار الفكر العربي .
- Atkisson, C. Clifford, et al. 1970; "Roles and Functions of Evaluation
in Human Services Programs», in : Attkisson and others (eds.);
Evaluation Of Human Service Programs, New York : Academic
Press.
- Bardach, E. 1977; *The Implementation Game*, Cambridge, Mass. : MIT
Press.
- Bass B. 1952; "Ultimate Criteria of Organizational Work", *Personnel
Psychology*, vol. 5; 157-173.
- Bennis, W. 1966; "Towards a 'Truly' Scientific Management : The Con-
cept of Organization Health", in : Bennis, W. (ed) : *Changing
Organizations*, New York : McGraw-Hill.
- Deutsch, K.W. 1963; *The Nerves of Government*, New York : Free Press.
- Dimock, M.E. & G.O. Dimock 1953 (1964); *Public Administration* New
York : Holt, Rinehart & Winston.
- Dror, Y. 1983 (1968); *Public Policy Re-Examined* New York : Intext.
- 1971a; *Design for Policy Sciences*, New York : Elsevier.
- 1971b; *Ventures in Policy Sciences*, New York : Elsevier.
- 1973; "General Policy Sciences» *Policy Journal*. 1 &2.

- Hyvelo, R.G., 1975; *Planning for Innovation Through Development and Utilization of Knowledge*, Ann Arbor, Mich.: The University of Michigan.
- Johnson, P. et al. 1974; "Program Management and The Federal Evaluation of Public Administration Review, 34 : 302-308.
- Freeman, H.E. et al. 1979a; *Evaluating Social Projects in Developing Countries*, Paris: Development Centre Studies.
- Freeman, H.E. et al. 1979b; *Evaluation : A Systemic Approach*, Beverly Hills : SAGE.
- Joos, G. O. 1977; *An Introduction To The Study of Public Policy*, Boston, Mass. : Duxbury.
- Lindan, M. 1962; "The Concept of Decision-making in the Field of Public Administration", in : Mallick, S. & E.H. Van Ness, *Concepts and Issues in Administrative Behavior* Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall.
- March, J.G. & H.A. Simon 1958; *Organizations*, New York : John Wiley & Sons, Inc.
- Murphy, J.T. 1980; *Getting The Facts : A Fieldwork Guide for Evaluators and Policy Analysts*, Santa Monica, Calif : Good and Beautiful Publishing Co. Inc.
- Nigro, F.A. & L.G. Nigro 1977; *Modern Public Administration* New York : Harper & Row, Publishers.
- Pfeffer, J. & G. Salancik. 1978; *The External Control of Organizations*, New York : Harper & Row, Publishers.
- Pfiffner, J.M. & R. Presthus 1953 (1967); *Public Administration*, New York : Ronald Press.
- Fressman J.L. & A. Wildavsky 1973; *Implementation* Berkeley: University of California Press.
- Goley, E.B. & G.A. Franklin 1984; *Congress, The Bureaucracy And Public Policy* Homewood, Ill. : Dorsey Press.
- hatkansky, I. 1972 (1970); *Public Administration* Chicago : Markham
- iegal, L.M. et al. 1978; "Need Identification And Program Planning in The Community Context", in : Attkisson and others (eds):

- Evaluation of Human Service Programs**, New York : Academic Press.
- Simon, H.A.** 1947; *Administrative Behavior*, New York: The Macmillan Co.
- 1957; *Models of Man: Social and Rational*, New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Steers, R.** 1977; *Organization Effectiveness*, Santa Monica, Calif. Goodyear Publishing Co., Inc.
- Suchman, E.A.** 1967; *Evaluative Research : Principles & Practice In Public Service And Social Action Programs*, New York : Russell Foundation.
- USAID** 1976; *Evaluation Handbook*, Washington, D.C. : USAID.
- Weiss, C.H.** 1973 "Where Politics and Evaluation Research Meet" *Evaluation*, 1 : 3 : 37-45.
- Weiss, R.S. & M. Rein** 1970; "The Evaluation of Broad Aim Programs: Experimental Design, Its Difficulties and an Alternative", *Administration Science Quarterly*, 15 : 97-109.
- White, L.D.** 1955 (1926); *An Introduction To The Study of Public Administration* New York : The Macmillan Co.
- Wildavsky, A.** 1972; "The Self-Evaluating Organization", *Public Administration Review*, 32 : 509-520.
- Yuchtman, E. & S. Seashore** 1967; "A System Resource Approach to Organizational Effectiveness", *Administrative Science Quarterly*, 32 : 377-385.

المعايير الاقتصادية في تقييم السياسات العامة د. رياض بشير

تمهيد :

في المجتمعات المعاصرة يلاحظ قيام تشابك قوى وارتباط وثيق بين السياسات العامة (في مختلف مجالاتها الاقتصادية والمالية الدفاعية والأمنية ، الاجتماعية والتعليمية والصحية ... الخ) والقضايا السياسية المعاصرة (الرأي والموقف ازاء الحرية والعدالة ، الملكية العامة والملكية الخاصة ، القطاع العام والقطاع الخاص ، الاتفاق العسكري والنمو الاقتصادي ، الحرب والسلام ... الخ) * ويرتبط هذا كله في أذهان الناس بصفة عامة والمفكرين وأصحاب الرأي فيهم بصفة خاصة بالمثالية والمذهبية والعقائدية (الايديولوجيات المختلفة) والانتماءات الحزبية .

وتدفع هذه المشاهدنة الى التساؤل : هل يتوفر في علم الاقتصاد (نظرياته وأدواته) منهج قابل للتطبيق لدراسة السياسة العامة مع التسليم بتعدد جوانبها وبما قد تتضمنه من تحيزات تفرضها الاعتبارات العقائدية والايديولوجية لوضعى هذه السياسات والمخططين لها ؟

ويدفع هذا التساؤل الى البحث في طبيعة علم الاقتصاد من حيث موضوعه ومنهجه وبالإشارة الى دلالاته الاجتماعية .

وبإدء ذى بدء يلزم تأكيد أن موضوع علم الاقتصاد هو قوانين المرض والطلب . غير أن هذا التعريف قد لا يكون مرضيا تماما إذ أنه

يتضمن أن هذه القوانين تتجاوز إرادة الإنسان . كما أنه غير كاف حيث لا يتضمن شرح طبيعة هذه القوانين .

ويتوفر في طبيعة عملية الاختيار بين البدائل أساس أفضل لتحديد موضوع النظرية الاقتصادية . فهي تتعلق في جوهرها بطبيعة الاختيار بين مختلف البدائل (تخصيص الموارد النادرة بين الغايات البديلة ، نتائج وعواقب ، مليات الاختيار في نظم معينة) وفي النظرية الاقتصادية التقليدية يتوفر مصداق لذلك . فقد تم تطبيق هذا على الاختيارات التي تنوّلها الأمر المستهلكة والوحدات المنتجة في ظل نظام للأسواق التي تتشابه مع بعضها بعضا . وكحقيقة تاريخية نشأ علم الاقتصاد وقوى عوده في ظل نظام السوق والمنافسة حيث تم تنظيم عمليات الانتاج والاستهلاك والتوزيع والمبادلة . وهكذا جرى التعبير عن تحليل الاختيار في مفاهيم العرض والطلب وهي مفاهيم سريّة في جوهرها .

غير أن منطق الاختيار الاقتصادي يتجاوز هذه المفاهيم . إذ لا يوجد ما يحول دون استخدام هذا المنطق في النظم الاقتصادية الأخرى . وفي مجالات أخرى من الاختيارات :

الاختيارات والقرارات السياسية ،

اختبارات الوحدات الصانعة والمنفعة للقرارات أيا كانت ،

القرارات الإدارية في الحكومة والهيئات غير الهادفة للربح ،

والؤسسات البيروقراطية الخ .

ومن حيث الجوهر يستند في تطبيق أدوات النظرية الاقتصادية في مختلف المجالات على افتراض أن صانع القرار إنما يسعى إلى تحقيق أفضل النتائج ممثلة في تحقيق أهدافه وذلك في حدود طاقته والقيود التي يخضع لها . كذلك يفترض أن أي تغيير في هذه القيود ستنبه تغيرات مناظرة في الاختيارات المفضلة .

بالإضافة الى ما تقدم تختص النظرية الاقتصادية بدراسة الظروف (بيئة الاختيار) التي في ظلها ينبغي اتخاذ القرار الوصول الى الاختيار الأفضل من وجهة نظر اجتماعية بعينها وكذلك الظروف التي يؤدي فيها القرار الى عواقب وخيمة او نتائج سيئة .

باختصار تتخذ النظرية الاقتصادية من منطق الاختيار مدبراً لما كما يتسع موضوعها ليشمل نتائج وعواقب الاختيارات التي تتم في مختلف نظم اتخاذ القرارات وآثار التغيرات في الموارد المتاحة (والقيود القائمة) على هذه الاختيارات .

وهكذا يمكن تأكيد توفر منهج عام في علم الاقتصاد يمكن تطبيقه في كل المجالات التي تتضمن اتخاذ القرارات سواء كانت فردية او جماعية (سياسات عامة) أي أنه يتضمن نظرية عامة كاملة (واء أنها لا تصل الى درجة الكمال) للسلوك الانساني . ويتعلق هذا السلوك باتخاذ قرار بعينه في مختلف المواقف والأحوال التي تتضمن الاختيار بين البدائل . ولا يتطلب المنهج الاقتصادي مناقشة الدوافع او الدوافع او الأخلاقيات والقيم الدينية أو الفلسفية أو التاريخية المرتبطة بها . وعلى هذا ففي تقييم السياسات العامة في مختلف مجالاتها يمكن الاسترشاد بما تسهم به (ايجاباً أو سلباً) ازاء تحقيق أهداف أفراد المجتمع الأساسية . وهذه يمكن تحديد مجالاتها فيما يلي :

الحصول على عمل ومفيد ،

العيش في أمن وأمان ،

التمتع بصحة جيدة ،

توفر فرصة جيدة للحصول على تكافؤ من التعليم لايزال مواتية وتنمية قدراته ،

توفر فرصة كافية للمشاركة في عملية الحكم من خلال آلية فعالة

لابدء الرأى • وهذه حاجات أساسية • وقد يركز اختيارها على احكام
قيمية • لكنها لا تثير خلافات حادة •

وترتكز هذه القاعدة العامة على عدد من الفروض من بينها (وأهمها
فى نفس الوقت) ما يتعلق بتكلفة الحصول على وحدة اجتماعية من أى
شئ • وتفرض علاقات الندرة ارتفاع تكلفة الحصول على شئ ما خلال فترة
يعينها وكلما ارتفعت هذه التكلفة كلما اتجهت الكمية التى يطلبها الفرد
من شئ بعينه الى الانخفاض • ويعنى هذا أن الأثمان التى يدفعها الأفراد
للحصول على وحدة اضافية من سلعة ما أو يتسلمونها لتعوضهم عن فقدان
كمية من سلعة ما تصلح كمقياس موضوعى للتقييمات الحدية Marginal
Valuations • ولهذه النتيجة أهمية بالغة فى تحليل السياسات العامة
حيث ينتشر استخدامها فى تطبيقات ما يعرف بتحليل النفقة والمنفعة •

الأسس الأخلاقية للسياسات العامة : مفهوم الرفاهية الاجتماعية

ويستند فى التقييم الوضعى للسياسات العامة الى عدد من المبادئ
الفلسفية والقيم الأخلاقية • ويتعلق واحد من هذه المبادئ بما يلاحظ بصفة
عامة من تدرج القيم للتغير بين فترة وأخرى • ويجب أن يكون الأمر
كذلك • فالمؤسسات والتنظيمات التى يتم فيها وضع السياسات واتخاذ
القرارات بشأنها هى من صنع الانسان ومن ثم يمكن تغيرها لتحسين
أوضاع الأفراد وللتكيف مع ما يطرا من تغيرات فى الظروف والأحوال •
وتمتد جفور هذه الفكرة (إمكانية تغير المؤسسات فى ضوء تغيرات القيم)
الى التاريخ القديم فى جمهورية افلاطون غير أنها لم تتوغل فى أفكار
المشتغلين بالنشاط السياسى الإصلاحى الا فى العصر الحديث بعد آدم
سميث • وفى هذا التطور تبرز إسهامات كارل ماركس وانجلز متمثلة
فىما ناكده بفضل كتاباتهما من إمكانية التحرر من قيود الضرورة والحاجة :

ويتوفر مبدأ أخلاقي آخر في البحث عن مشاورة أكبر ونظام أكثر عدالة والسعى نحو التقدم . وقد صاحب هذا التغير في القيم الأخلاقية التغيرات السياسية واسعة النطاق (نظم الحكم الدستورية الجديدة وقرارات مبادئ المساواة بين الأفراد) وأسهمت أيضا في هذا الانجاء التغيرات التكنولوجية التي صاحبت الثورة الصناعية في مختلف فروع النشاط الاقتصادي . وبفضل هذه التغيرات الكيفية في نوعية الحياة يندب في المجتمعات المعاصرة وجود احساس عام بضرورة توسيع دائرة الانسار لدى الفرد والأسرة الى المجتمع الأكبر الى الوطن ككل . وقد يتجاوز هذا الاهتمام حدود الوطن ليشمل عددا من الأوطان وربما العالم أجمع .

مبدأ الرفاهة الاجتماعية وشروط الوضع الأمثل لباريتو^(١) :

ويتعلق مبدأ ثالث بالتقييم الاجتماعي للسياسات بصورة مباشرة . ويتمثل هذا المبدأ في فكرة الوضع الأمثل وشروطه لمبدأ الاقتصاد والاجتماع الإيطالي باريتو . وتقوم هذه الفكرة على مبدأ أخلاقي هام يتمثل فيما تتضمنه شروط الوضع الأمثل من امكانية تحسين أوضاع بعض الناس دون الاضرار بغيرهم لاهمية التخلص من النزعة الميائسة نحو الشر كهيبة أخلاقي .

وهنا تجدر ملاحظة وتأكيد فرض هام يتمثل في طبيعة فكرة الرفاهة ذاتها . فالرفاهة فرضا خبرة شخصية او ذاتية يمكن تكوين فكرة عنها بصورة موضوعية وذلك من خلال مشاهدة سلوك الأفراد .

كذلك يجدر تأكيد أن نقطة البدء في المصاير الأخلاقية تتمثل في الفرد - إذ لا حق لأي فرض في فرض تفضيلاته على الآخرين وهكذا لا يجوز الحكم على عمل ما بأنه عمل جيد (يتضمن تحسنا في الأوضاع) ما لم يحصل المتضارون منه على تعويض يرون أنه كاف .

وقد كان باريتو حريصا على الحد من افحام الأخلاقيات الذاتية والتفضيلات الشخصية للمشاهد (للعالم الباحث) في المسائل المتعلقة

بالسياسة مع قبول المعايير الأخلاقية الغالبة في المجتمع كمعطيات لا يجوز نقضها أو استبعادها لصالح الآراء الذاتية للقائم بالتحليل . فعندما يفقد فرد (باحث) ١٠ بأن تنفيذ برنامج معين سيحقق مريدا من الرفاهة الاجتماعية فهو يعبر عن وجهة نظره ازاء ما هو صالح للمجتمع . لكن المجتمع يتكون من عدد كبير من الأفراد يتبنون وجهات نظر عديدة ازاء ما هو أفضل ولكل فرد احساسه الذاتي بشأن الرفاهة الاجتماعية وهل تزيد أم تنقص نتيجة لهذا البرنامج أو ذاك وهنا تجدر ملاحظة هامة اذ يستحيل في واقع الامر استبعاد كل اعتبارات الذاتية في أى دراسة تتغلق بوصف السياسات وتقييمها .

ويمثل اسهام باريتو في هذا الشأن في تمهيد الطريق لكي تكون الدراسة أقل ذاتية (أقل حزبية ، أقل تحيزا) . ولباريتو الفضل فيما ينوثر في العلوم الاجتماعية من الموضوعية ويحتل علم الاقتصاد أو الجانب الاقتصادي للسياسات العامة المكانة الأولى باعتباره أكثرها موضوعية وثباتا .

وفي الواقع يمكن أن يتسع مفهوم الرفاهة الاجتماعية ليشمل كل النظم الأخلاقية . وإلى هذه العمومية يرجع الفضل فيما تتميز به العلوم الاجتماعية من جاذبية ، اذا الموضوعية وليس الخصوصية هي هدف الباحث في مختلف فروع العلم ، وبفضل هذه الموضوعية يتسع نطاق معيار باريتو ليشمل مجالا واسعا جدا من المشاكل الاجتماعية والاقتصادية للسياسات العامة ابتداء من مشكلات الفقر وبرامج تحسين (اعادة) توزيع الدخول المرتبطة بها حتى المشاكل المتعلقة باقرار القانون والنظام ومقاومة الجريمة .

ويتوفر اسهام آخر لعلم الاقتصاد في مفهوم وتحليل النفقة والمنفعة الاجتماعية . ومن أمثلة الأخطاء الجسيمة ما يشيع بين المشتغلين بالأنشطة المتطرفة من آراء ومعتقدات خاطئة وأخطر هذه الآراء يتمثل في الدعوة الى القضاء على أى شيء يعتقد أنه سييء . ويتناقى هذا مع مبدأ وتحليل النفقة

والمنفعة . ففي الواقع كل شيء ينطوى على قدر من السوء (التكلفة الاجتماعية) السؤال الهام هو : ما هي البدائل وماذا في كل منها من خير وشئ من طيب وسيئ .

الأسس الأخلاقية في تقييم السياسات العامة (٢) (مبدأ الاختيار) :

لكل فرد تفضيلاته بشأن ما هو مرغوب فيه وما ليس كذلك . وفي ضوء هذا يثار التساؤل : كيف يتم الحكم على سياسة عامة ما بأنها جيدة ، أو غير جيدة ؟ لأول وهلة يبرز كأحد التصنيفات الممكنة أن يتم تقييم هذه السياسات وفقا لأفكار الباحث وقيمه ذاتها . وعلى النقيض من هذا المنهج يجرى وفقا لمنهج آخر تجنب مطابقة الصالح (النفع) الاجتماعي أو العوام مع المصلحة (أو المنفعة) الذاتية للباحث .

ويتطلب التقييم إذن تعريف الصالح العام (الاجتماعي) بطريقة عملية . وتُطلب القاعدة الأخلاقية الأساسية في التقييم استبعاد أفراد شخص بعينه أيا كان بالحكم على هذه السياسة أو تلك وفقا للقيم التي تغلب لديه دون غيره سواء كانت قيما ثورية أو محافظة ، سواء صدرت عن قاط رقيق حنون أو عن نفس تسيطر عليها القسوة . سواء اتسمت بالكرم أو الشح ، إذ لا مجال إطلاقا في العلوم الاجتماعية لهذه القيم المطلقة .

ويستند علم الاقتصاد بالتعريف إلى الاختيار الحر بين عدد من البدائل المتاحة . وفي ضوء هذا يمكن الحكم بأن عملا ما (سياسة عامة) عمل جيد لو أن جميع من يتأثرون به يوافقون على أنه كذلك . ولا يتناقض هذا مع طبيعة علم الاقتصاد التي تتمثل في دراسة الصراع بين الأفراد . فهم في صراع مستمر حول (من ؟) يأخذ ماذا (كم ؟) من الموارد النادرة المتاحة (قضية التوزيع) . كذلك يتمثل مصدر للصراع الدائم في مفاهيم العدالة الاجتماعية . ويتوفر في علم الاقتصاد آلية ذاتية لحل هذا الصراع تعتمد تماما تقريبا على مبدأ الاتفاق أو الاجتماع ويتمثل أحد أساليب الاتفاق وأكثرها شيوعا في اقرار المفاوضة كأسلوب للوصول إلى حل يحقق كل

طرفين خلاله قدررا من المزايا . ولا يقتصر هذا على ما يتم فى الأسواق بل يشمل أيضا ما يتعلق بالسياسات العامة .

وفى ضوء هذا يمكن الحكم على سياسة عامة أو برنامج بعينه - فعندما تتفق الأطراف المعنية (المتأثرة مباشرة) على ما تؤدي اليه هذه السياسات أو تلك البرامج من نتائج طيبة نسبيا (أى أن الأحوال ستكون أفضل فى حالة تنفيذ هذه السياسات أو ذلك البرنامج عنها فى حالة عمل لا شئ على الإطلاق) ففى وسع الباحث التأكيد (أو الزعم) بأن الأمور ستكون أفضل وأن البرنامج المقترح برنامج جيد .

ويتفق مبدأ الاختيار الحر والمفاوضة الطوعية مع الفلسفة الفالبة فى عم الاقتصاد . وهكذا يتمثل المرشد الوحيد الذى يمكن الاحتذاء به بصفة عامة فى تحديد أثر سياسة ما (أو برنامج بعينه) فى الرفاهة الاجتماعية (سلبا أو إيجابا) فى ارساء سلطة اتخاذ القرار على الموافقة الطوعية (الاختيارية) للأفراد المعنيين .

ولكن كيف يكون الحكم عندما تتضمن السياسة العامة ارغام فرد ما أو مجموعة من الأفراد على أداء عمل ما بصورة جبرية ؟

بطبيعة الحال يتناقض الاجبار والقسر مع الاختيار الحر . كذلك لا يتوفر فى ترسانة الأدوات الاقتصادية طريقة تخضع للملاحظة والمساعدة لمقارنة الرفاهة الخاصة للأفراد "inter-personal comparisons" وهكذا لا يمكن القول بأن سياسة ما تتضمن الاجبار والقسر تحقق أو لا تحقق الصالح العام . كل ما يمكن قوله بادىء بدء أنها تؤدي الى تحقيق الصالح العام لو وافقت الأطراف المعنية بمحض ارادتها على أنها كذلك . والعكس صحيح . لكن ترسانة الأدوات الاقتصادية تضم من الأدوات ما يصلح لتحديد الأطراف التى ستضار والأطراف التى سيمتفيد والأطراف التى لا تتأثر فى الزمن الطويل طولا كافيا لتفرض السياسات العامة نتائجها بالعامل سلبا أو إيجابا (يتوفر فى استخدام تحليل التوازن العام لدراسة أثر البرامج على عرض

العوامل المنتجة وانتقالها بين الأنشطة ذات الصلة بهذه البرامج مثال واضح لذلك .

أدوات السياسات العامة

يمكن تجميعها فيما يلي :

١ - أدوات الرقابة والإشراف من خلال القوانين والتشريع
"Regulation"

٢ - الإعانات subsidization

٣ - فرض الضرائب كأداة لتحديد الأسعار pricing

٤ - أدوات التخطيط المركزي .

ويتوقف الاختيار بين هذه الأدوات ودور الدولة في الاقتصاد على عدد من الفروض الأساسية التي تتعلق بتفضيلات الأفراد وحالة ندرة الموارد والمعرفة التكنولوجية - وينال جهاز السوق فوزا ساحقا نتيجة للطبيعة الاختيارية لما يجرى فيه من معاملات وللانجازات الكبيرة التي تحققت في العديد من الدول بصورة تدريجية ومتوازنة وشاملة . ولا تقتصر هذه الانجازات على التطور المادي والاعجاز التكنولوجي بل يتسع نطاقها لتشمل مختلف المؤسسات والتنظيمات والقيم . وفي مجال هذه القيم شملت الانجازات تحقيق التعايش والتوافق بين الحرية والعدالة في بنيان متماسك (٢) .

وتفيد الدراسات الاقتصادية ، في مجال صناعة السياسات العامة ، في مواجهة المشاكل الآتية :

١ - البحث عن الطرق المناسبة لمعرفة ما يجب عمله في مجالات معينة للسياسات العامة .

٢ - صناعة وصياغة طرق تحليل تستهدف مساعدة صانعي القرارات وتحفزهم أو تدفعهم لاتخاذ قرارات أفضل .

٣ - تطوير إطار مؤسسي لاتخاذ القرارات وفقا للمصالح العام وليس للمصالح الخاص (سواء للمؤسسة الحاكمة ، أو لبعض جماعات الضغط ، أو المصالح الذاتي لتخذي القرارات أنفسهم) .

٤ - وثمة نوع آخر من مشاكل السياسات العامة يتعلق بالسلوك الفعلي أو بسلوك متخذي القرارات في الواقع . وهذا النوع من المشاكل هو أقل المجالات خطا من البحث والتطوير . وفيه يظهر بوضوح فقر الدراسات الاقتصادية في مجال السياسات العامة رغم قيمته العملية . فلا جنوى من أية دراسة علمية اذا اعتمدت الثقة في تبني متخذي القرارات لنتائجها أو توصياتها .

وفي هذا الشأن يغلب لدى الباحثين تبني افتراضات تتسم بالسطحية والافراط في التبسيط . ويمثل ذلك في افتراض أن متخذي القرارات في هذا القطاع أو ذاك أو لا تتفق تصرفاتهم مع المصالح العام وذلك بصرف النظر عن الحوافز الفردية التي تدفعهم الى هذا السلوك . غير أن هذه الفروض أيا كانت تحتاج الى الدليل ويجب اخضاعها للاختبار . وبالإضافة الى هذا ، لنفرض أن الأدلة المتاحة تؤكد أن عملية اتخاذ القرارات في القطاع العام تكشف بصورة مستمرة عن سلوك هيكلي يتضمن اساءة استخدام الموارد (بصورة ضمنية ، غير كفه أو غير عادلة) هنا يبرز السؤال التالي : هل تتسم تصرفات متخذي القرارات في القطاع الخارجي بدرجة أكثر أو أقل من الموضوعية أكثر أو أقل من العدالة عدلا ، أكثر أو أقل من كفاءة البقاة ؟

ويتعلق البحث في هذا المجال بتنظيم الحوافز والجزاءات والقيود التي يخضع لها متخذي القرارات في كل من القطاع العام والقطاع الخاص . هذا هو مجال نظريات السلوك التنظيمي .

مشاكل صناعة القرار في السياسات العامة

تواجه عملية صناعة القرار العديد من المشاكل التي تؤثر على كل من كفاءة التخطيط وكفاءة التنفيذ ويمكن في السياسات العامة رد هذه المشاكل إلى مصادرها الآتية :

أولا - ضعف التغذية المرتدة Feedback بسبب طبيعة الأهداف والمنتجات والتي لا يمكن تسويقها أو لا يجرى تسويقها بالفعل . وتزداد خطورة هذه المشكلة بسبب ضخامة الأجهزة الحكومية وتعقد هيكلها . وبسبب هذين العاملين مما تحيط بعملية صناعة القرارات في السياسات العامة العديد من المشاكل العويصة .

وتتعلق المجموعة الأولى من المشاكل بالبيانات اللازمة لصناعة القرار : توفيرها ثم ادراك كنهها واستيعابها قبل اتخاذ القرار . وفي غيبة المؤشرات السوقية (الأثمان والأرباح والخسائر ... الخ) يلزم البحث عن مصادر بديلة . وحتى عندما يتم تصنيع نوع من البيانات التقريبية أو ذات الصلة القريبة أو المباشرة بالنشاط العام ونتائجه تبقى مشكلة ادراك كنهها واستيعابها . وبطبيعة الحال يصعب على متخذ القرار في أى موقع استيعاب مضمون ودلالة كل البيانات المحيطة أو ذات الصلة بالمشكلة موضع القرار في الوقت المتاح أو المناسب . وهكذا لا يتسم العمل السليم في اتخاذ القرارات بدرجة كافية من الثقة والكفاءة إذ يظل فيه البطء والتردد أحيانا والاندفاع والعبث وربما التهور أحيانا أخرى وكل في غير موضعه وزمانه .

وثمة مجموعة من المشاكل التي تفرز آثارها السلبية على كل من صناعة القرارات وتنفيذها في آن واحد . وتتعلق هذه بمدى ما يتوفر في أهداف القرارات من وضوح سواء لدى متخذي القرارات أنفسهم (منطقة التخطيط العليا) أو لدى القائمين على تنفيذ هذه الأهداف : وبعبارة قد لا تكون الأهداف بطبيعتها واضحة بصورة كافية . بل قد تكون ذات طبيعة صناعية منتشرة ، سهلة وممتعة في آن واحد ، يسهل الإحساس بها

ويصعب أو يستتبع تعديدها. بقدر كاف من الدقة تتطلبها صناعة القرار واتخاذها . ويصدق هذا في حالة العديد من الأنشطة : التعليلية والاجتماعية وحتى الأمن والدفاع .

هذه مشاكل دفيئة وفي مواجهتها يتوفر عدد من الحلول نخص منها الجدل الاقتصادي الذي يمثل في البحث عن حلول سوقية تقريبية من خلال الأميليب والطرائق الفنية الجديدة في اعداد الموازنات وفيها تلتخص أهداف وأدوات السياسات العامة (أو يجري توجيهاها تقديا) :

- ١ - التحليل بالنفقة والمنفعة . Social Cost-Benefit Analysis
- ٢ - الإدارة بالأهداف
- ٣ - موازنات الإنتاج Output Budgeting
- ٤ - التحليل بفعالية النفقة Cost-effectiveness Analysis
- ٥ - نظام موازنات التخطيط والبرامج (PPBS)

وتتعلق هذه النظم والأدوات التقنية بفرض المعلومات وانبيانات بطريقة مناسبة للربط بين الإنفاق والأهداف (١ ، ٢ ، ٣ ، ٥) أو للبحث عن أكفا وسيلة (أقل تكلفة) لبلوغ عدد محدد (٤) . وهذا هو موضوع هذه الفنون والطرائق جسيما : توفير مستلزمات ضرورية (البيانات) كأساس كمي لصناعة القرار . لكنها لا توفر سبيبا كافيا حتى يسلك صانعو السياسات العامة ومتخفون قراراتها طريقا بعينه . وبالطبع كما توفرت البيانات وأخذت طريقها الى الاعلام والنشر كلما كان ذلك أفضل . لكن هذا الاعلام والنشر قد يكون مصدر حرج وربما ازعاج للحكومة : سياسيين وإداريين ، مختطين وتنفيذيين ، حيث يفرض نشرها ضرورة محاولة تحسين أدائهم وفقا للبيانات . ولهذا يشيخ ، دون غرابة ، أن تعزف الحكومات عن نشر البيانات المستخفمة في صنع القرارات حتى لا يكون في نشر البيانات الصحيحة فرصة للكشف عن ضعف أدائها أو سوء تخطيطها (٣) . لكن

الكشف عن البيانات لا يكفي لتحقيق الكفاءة بالضرورة . اذ تبقى مشكلة توفر الحوافز لدى المسؤولين وسياسيين وتنفيذيين عند كل المستويات للاستخدام السليم والصحيح لهذه البيانات . ويتوقف هذا على مدى غلبة الروح الجماعية لديهم وطبيعة نظم الرقابة التى تتوفر فى النظام السيسى القائم .

ثانيا - عجز متخذي القرارات عن فهم ديناميكيات النظم المتشابكة فى نطاق مسئولياتهم وبخاصة العوامل الحركية فى الزمن الطويل . وفى النظم الاجتماعية يتوقف كل شئ على كل شئ آخر وينسدر وجود علاقات سببية بسيطة . ويتضمن الواقع القائم مجموعة من العوامل التى تتفاعل جميعها ويحدد بعضها بعضا بصورة متبادلة محدثة ما يسميه بعض الكتاب نظم ذات خصائص ديناميكية (حركة) مضادة لما يتوقع بواسطة الحدس والفطرة والبديهة . ويشلب أن يتم اتخاذ القرارات العامة فى المواقف المعقدة والصعبة استنادا الى الحواس والبديهة والفطرة فحسب . ومن أمثلة ذلك اتخاذ القرارات (اصدار القوانين واللوائح التنفيذية) مع تجاهل نظم (او جهل كامل) بردود الأفعال من جانب الأفراد سواء بصورة فورية أو فى الزمن القصير أو فى الزمن الطويل . وتزداد خطورة هذا السلوك عندما تستند عملية اتخاذ القرارات الى السلطة الاجبارية والقسرية لاجهزة الحكم . اذ قد تتخذ القرارات على عجل وفى سهولة شديدة اعتمادا على ما لدى متخذ القرار من مختلف السلطات والأدوات . ويسبب هذا بمشجع ظهور المفاجآت فى نظم التوزيع متمثلة فيما يسميه أحد الاقتصاديين بقانون السخرية السياسية "Political irony laws" ويقصد به أن ما يتم عمله أحيانا يقصد مساعدة بعض الأفراد قد ينتهى بالاضرار بهم وأن ما يتم عمله للاضرار بهم ينتهى بالخير لهم . وفى تأييد هذا القانون يمكن ذكر الحالات الآتية :

١ - قد يؤدى قانون تحديد الأجور اداريا أو سياسيا الى زيادة البطالة بدلا من رفع الأجور . تجنب رجال الأعمال استخدام أيدي عاملة اضافية وتفضيل طرائق الانتاج التى تعتمد على الاستخدام المكثف للألات .

اجتماع المستثمرين عن الاستثمار في ظل هذا القانون تماماً) .

٣ - قد يؤدي قانون تحديد ايجارات المساكن الى نقص المعروض من الوحدات السكنية للايجار والاضرار الجسيم بالأبناء وبالفير (توجه رأس المال في صناعة البناء الى اقامة المباني وعرضها للتملك بدلا من تأجيرها ، سكتي المقابر ، تأجيل الزواج وانتشار الجرائم ، استمرار ظاهرة الأسرة الكبيرة حيث يتكلس الأجداد والأبناء والأحفاد معا وتعزيز قوى الاعالة والاعتماد على الآباء بدلا من الاعتماد على الذات) .

٤ - قد يؤدي قانون تحديد ايجارات للاراضي الزراعية على أساس تشفى الى انخفاض الانتاجية الزراعية وهجرة العاملين فيها .

٥ - قد لا تؤدي السياسات العامة في تنظيم النشاط الاقتصادي وما تتضمنه من سياسات واجراءات تستهدف تحديد الأجور وتوزيع الأرباح على العاملين ، أكبر ، قد لا تؤدي هذه السياسات الى زيادة نصيب العاملين في الدخل القومي . على النقيض من ذلك قد تؤدي الى تآكل الربحية في القطاع العام واضعف قدرته على تحقيق الفائض وظهور الخسائر ونسبة شعور عام ضده .

٦ - قد تؤدي مجبائية التمليم مع العجز عن توفير موارد كافية لمواجهة الزيادة في الطلب الى الاضرار بالمستوى التعليمي بل والاقتصادي للمستفيدين منها بالمقارنة مع أقرانهم ممن لا تتاح لهم الخدمة .

ثالثا - ويتمم المصدر الثالث لعدم كفاءة السياسات العامة فيما يعرف ببرهن السلطة : فالمهارات والقدرات التي تساعد للوصول للحكم والسيطرة على اجهزته ليست بالضرورة هي المهارات اللازمة للنجاح في الحكم (مقاسا بالكفاءة في تحقيق الأهداف) . ونتيجة لهذا تتسع الفجوة بين الأهداف المعلنة والنتائج المحققة . وتظهر النتائج المرضية (السيئة) في حالة الحكم التي يستولون هم على الحكم نتيجة للحروب أو الانقلابات أو المؤامرات

الداخلية . وقد تؤدي ممارستهم للسلطة الى اصابة بلادهم بالكوارث لانهم ، بالضرورة ، لا يستطيعون التخلي عن مهاراتهم وقدراتهم التي تمكنوا من خلالها من الوصول الى السلطة وذلك في ممارساتهم لعملية الحكم ومهامه .
الانسانية .

ولمرض السلطة ، جه آخر يتمثل في العوائد المرتفعة للحلول قصيرة الأجل والتي تؤدي الى تفاقم المشاكل وتراكمها في الأمد البعيد . ويدعى بذلك اتخاذ اجراءات في الزمن القصير لتحقيق أهداف سياسية عاجلة مع تجاهل تام لقوانين الاقتصاد والتطور الأساسية رغم ما قد يؤدي اليه هذا من نتائج مدمرة . في الأمد البعيد (٤) .

وفي مواجهة احتمال الاتجاه في السياسات العامة الى البحث عن الحلول المؤقتة للمشاكل قصيرة الأجل مع اهمال المشاكل في الأمد الطويل قد تعمل قوى مضادة فيما يشجع لدى أفراد المجتمع ازاء المستقبل من تفاؤل أو تشاؤم . ولهذه القوى تأثير قوى على احتمالات النجاح أو الفشل . ففي المجتمعات التي تغلب فيها وجهات النظر طويلة الأجل ويسود احساس بالتفاؤل بدرجة معقولة بين مختلف الأفراد يحتمل أن يغلب فيها اتخاذ القرارات التي تبرر هذا التفاؤل وتتفق معه ممززة اياه ومقوية له . أما في ظل الظروف التي يغلب فيها الاحساس باليأس والايباط (بسلة عامة وديئة) فيحتمل أن تفقد السياسات العامة فعاليتها وتتسبب القرارات فيها بقصر النظر واهمال المشاكل طويلة الأمد .

مصادر والتحيز في السياسات العامة

بادىء ذي بدء تجدر الإشارة الى طبيعة ما تتضمنه السياسات العامة من قرارات تتجسم فيها محصلة الضغوط السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية القائمة وبطبيعة الحال لا تبقى هذه الضغوط على حالها وتتمرض التوازنات بينها للتغير خلال الزمن .

وهكذا تكشف نتائج السياسات العامة عن كثير من أوجه الخلل وضعف الاستقرار مما يؤثر على كفاءتها وما يشجع بين أفراد المجتمع ازدهار سلبا أو ايجابا . ونشير فيما يلى الى بعض أسباب الخلل مما يتطلب مزيدا من الاهتمام من جانب الدارسين فى العلوم الاجتماعية ذات العلاقة (الاقتصاد والسياسة والاجتماع ... الخ) .

اولا - التفاوت فى السلطة والنفوذ (تأثير جماعات الضغط) :
ويؤدى هذا التفاوت الى قيام أوضاع توازنية نفتقد الاستقرار ومن بينها تاريخيا ما يلى :

١ - قد يستطيع أصحاب الثروات الكبرى من خلال هيمنتهم على الاقتصاد دفع موقع الناخب الوسيط الفعال الى الوضع الذى يضمن تهييز السياسات العامة لصالحهم واستمرار هذه السياسات (من خلال تقييد حق الانتخاب) .

٢ - قد تدفع قوى التغير والحركة الى ارساء قواعد دستورية تتم نتيجة لها سيطرة الطبقة المتوسطة على المجالس التشريعية . وتميز السياسات العامة فى هذه الظروف لما تبديه من اهتمام بالمحافظة على الحرية والحقوق الدستورية المكتسبة حديثا . وفى هذا الوضع تنال سياسات اعادة التوزيع اهتماما متزايدا بالتدرج مع المحافظة على نوع من التسوازن بين اعتبارات الحرية والعدالة (بادخال مبدأ القدرة على الدفع بدرجة معتدلة فى السياسات الضريبية والموازنة العامة) .

٣ - قد تدفع قوى التغير والحركة أيضا الى قيام وضع تهيمن فيه سياسات اعادة توزيع الدخول والثروات والاستهلاك وتسيطر اعتبارات العدالة الاجتماعية كما يتصورها الحاكم أو المؤسسة الحاكمة على ما عداها . وفى هذا الوضع قد تكتسب المعدلات الضريبية طبيعة عقابية ويتم تجاهل متطلبات النمو فى الزمن الطويل لما تتضمنه السياسات العامة فى هذا الطرف من آثار مدمرة للحوافز على الادخار والاستثمار وربما حوافز العمل والنجاح .

ثانيا - الصراع بين الأهداف والأدوات البديلة للسياسات العامة :
ويرتب هذا الصراع العديد من القضايا الاجتماعية التي لا زالت
تقتصر على الحلول المرضية :

٢ - إعادة التوزيع لصالح من ؟
الأجدر والأكفا اقتصادا ؟ (لصالح النمو الاقتصادي) أم لا .
مزيد من العدالة والمساواة ؟

٢ - قضية تضخم بعض أنواع الانفاق (مثل الانفاق العسكري)
دون قيود رغم ندرة الموارد . وتزداد خطورة هذا الاتجاه في كل البلاد .
غير أنه أكثر خطورة في البلاد الفقيرة والنامية بسبب ما يتضمنه من إفراط
في تخصيص الموارد لهذا الانفاق وحجبها بالضرورة عن مشروعات التنمية .
وهكذا تمثل هذه القضية مصدرا رئيسيا لعدم الاستقرار في الزمن
الطويل . وقد يزداد الأمر خطورة بسبب الاعتماد على القروض الأجنبية
في تمويل مشتريات السلاح ذات التكنولوجيا المتقدمة .

٤ - قضية التحيز الاعلامي سواء للسياسات العامة التي تتبناها
الحكومة القائمة او لجماعات الضغط والنقوذ للمنتفعين من هذه السياسات
ونتيجة لهذا التحيز لا تنال السياسات البديلة حظها من المناقشة والاهتمام .

٥ - قضية المرونة والملاسة مع الظروف المتغيرة وقد تتطلب هذه
الظروف إعادة النظر في سياسات قائمة بعد زوال مبرراتها - غير أنه يغلب
أن تفتقد السياسات العامة المرونة المطلوبة لما ترتبه من مصالح قوية مرتبطة
بها ولهذا تكتسب في بعض المجالات درجة من الجمود تجعل من الصعب
استبدالها بسياسة أخرى أكثر ملاسة مع الظروف المتغيرة . وفي هذا يتمثل
واحد من أخطر مظاهر الجمود الاجتماعي .

تقييم السياسات العامة

في الواقع لا تشتهر الحكومات بكفاءتها في الأداء . ويسود الاعتقاد لدى غالبية الاقتصاديين أن الحكومات أقل كفاءة من المشروعات الخاصة العاملة في إطار جهاز السوق . ويصدق هذا في مختلف المجتمعات . ويرتبط الأداء الحكومي بطواهر عدة : الروتين والبطء في الإجراءات وتمقدها وضعف الرقابة ويرجع البعض ضعف كفاءة الحكومة الى القوانين القسائية (عملية صناعة السياسات العامة) التي يعتقد انها غير مناسبة لتحقيق الاهداف المرجوة . ويشكك آخرون في فعالية الادارة العامة ذاتها . ولا يتوفر حتى الآن دليل تجريبي (امبريقي) على مدى صحة هذا الفرض أو ذلك . ولهذا تكتسب المناقشات في هذا الموضوع طابعا نظريا .

ولا تتوفر في المراجع الاقتصادية مناقشات كافية حول هذا الموضوع باستثناء بعض الملاحظات العابرة حول أسباب عدم كفاءة الحكومات . كذلك لا يجري عرض هذه الأسباب بصورة كاملة والتنسيق بينها وتصنيفها حتى يمكن ادماجها في النظرية الاقتصادية أو حتى يمكن عرضها بصورة واضحة وضوحا كافيا وبصفة عامة في كتب المبادئ . وفي نفس الوقت تجري مناقشة أسباب عدم الكفاءة في المراجع المتعلقة بنظم موازنات البرامج والأداء والتخطيط وتحليل النفقة والمنفعة وغيرها في اقتصاديات الرفاهة . كذلك تجدر الإشارة الى عدم كفاءة الأداء الحكومي في كتب المالية العامة فيما بدا ينال اهتماما متزايدا : نظرية السلع العامة والانفاق العام . غير أنه يلاحظ وجود فجوة واسعة بين الممارسين المهتمين بتطوير نظم الموازنات كأداة لتحقيق درجة أكبر من الكفاءة في أداء الحكومة ، والنظرين المهتمين بتخصائص السلع العامة ونظرية الانفاق العام . وبسبب هذا الانفصال بين النظرية والتطبيق لم يتم ادماج هذه الدراسات في بنية واحد متماسك .

ويوجه بريق من الأمل في بعض الدراسات التي يتوفر فيها الاندماج المطلوب بين الاعتبارات العملية والمبادئ النظرية وتعلق هذه الدراسات

بصناعة القرارات غير السوقية وبالاختيار العام . غير أن هذه الدراسات تركزت في المسائل الدستورية والانتخابية ، جماعات الضمط والإجراءات التشريعية وغيرها مما يتعلق بصناعة قرارات السياسات العامة والظروف المحيطة بها .

وفي هذا الجزء من هذه الورقة نعرض لآراء الاقتصاديين . أول نقطة كفائة الحكومات في أداء مهامها في الحكم وتوفير السلع العامة وكفاءة الإدارة العامة والانتاج العام . ويتمثل السبب الرئيسي في طبيعة السامح الجماعية موضوع النشاط الحكومي .

وتتمثل السلع الجماعية في تعريف سريع موجز ، في تلك السلع التي لو توفر لفرء ما في إحدى المجموعات فلا يمكن (لأسباب فنية أو اقتصادية) استبعاد الآخرين في هذه المجموعة من النتمتع بهذه السلعة .

وفي دراسات اقتصاديات الرفاهة والمالية العامة يجري البحث عن أسباب عدم الكفاءة في نطاق توفير هذه السلع . ومن أهم هذه الأسباب : عدم كشف الأفراد عن تفضيلاتهم إذا هذه السلع والمسلم به أن تقييم هذه السلع يتفاوت من شخص لآخر ، غير أنه لا توجد وسيلة لحفز الأفراد على كشف وتحديد تفضيلاتهم لهذه السلع لامتنعالية استبعاد من لا يعلنون صراحة عن مدى استعدادهم وقدرتهم على تحديد ما يرغبون في توفيره من هذه السلع .

ويرى كتاب آخرون أن السبب في امتناع الاستبعاد - مثل ، في صعوبة قياس انتاج السلع الجماعية . ويفسر هذا العامل (صعوبة قياس المنتجات الجماعية) الجزء الأكبر مما يلاحظ من قصور في كفاءة الانتاج العام من هذه السلع .

ويترتب على صعوبة قياس الانتاج في الأجهزة القائمة على توفير

السلع الجماعية وعدم توفر الأسس الموضوعية لتقييم الأداء فيها ، فرض القيود على الإدارة العامة متمثلة فى نظم الخطة العامة ، نظم المزايدات والمسابقات حتى فى الحالات التى يظهر فيها عدم جدواها اقتصاديا ، فرض القيود على الأموال المخصصة للأفراد والامدادات والروتين بصفة عامة .

ومن حيث المبدأ لا يوجد سبب أصيل لعدم كفاءة الأداء فى الإدارة العامة . ولكن المشاكل فى معظمها تعود الى صعوبة (وأحيانا استحالة) قياس النتائج من السلع الجماعية . وبسبب هذا لا يتوفر أساس موضوعى لكافة المجددين والناسحين والتخلص من غير الأكفاء ويزداد الوضع سوءا بمرور الوقت وبطبيعة الحال لا يتأتى ادخال الانتاجية (غير المقاسة أو غير القابلة للقياس) فى معايير الترقية فى الوظائف العامة . لهذا تدخل اعتبارات أخرى كالحسوية وغيرها من العناصر ذات الطابع الشخصى .

وتتنوع هذه الاعتبارات وتعتمد دون أساس موضوعى - وفى أحسن الظروف قد قلب اعتبارات الولاء للمؤسسة متمثلة فى قيادتها وإيديولوجيتها والأسلوب السائد فى إدارتها . ويحظى بالترقية الى المناصب القيادية والعليا من تتوفر لديهم المؤهبة الكافية لاكتشاف متطلبات الترقية (الولاء للمؤسسة) ولديهم أيضا القدرة والمرونة الكافية لأداء هذه المتطلبات . بل الوجه المرضى وفقا لأحكام وتقييمات من يبدعهم الأمور فى هذه المؤسسات . ويتوفر لدى هؤلاء الحرس على استمرارية مؤسساتهم ولن يفعلوا ما يهددها أو يسيء الى صورتها ويحدث هذا فى أجهزة الإدارة بصفة عامة وفى المؤسسات العسكرية والأمنية والدينية بصفة خاصة

وفى محاولة (لسد الفراغ الناشئ عن صعوبة قياس النتائج الحكومى) اتجهت اهتمامات الباحثين الى وضع مؤشرات اجتماعية Social indicators وهى مقاييس غير كمية للانتاج أو للأداء (الانجاز) ، مقاييس لرذعة موجبة أو سالبة ، لم يتيسر بعد تحديد قيم نقدية لها ويمكن استخدامها كأداة مساعدة لتعزيز البيانات الاقتصادية عن الرفاهة (حسابات الدخل

القومى) . ويتأتى اعداد مؤشرات اجتماعية للكثير من السلع الجماعية كالامن والنظام ، تلوث ونظافة البيئة ، الصحة العامة . ومن حيث المبدأ لا يوجد ما يحول دون وضع مقاييس فيزيائية (مؤشرات اجتماعية) فى أى نشاط ، وذلك باستثناء مجالات الدفاع والعلاقات الدولية .

وتتميز المؤشرات الاجتماعية بطابعها العملى غير أنها تفتقد بطبيعتها الدقة المطلوبة فى مقاييس الأداء وبذلك تفقد جدواها غالباً ولا يتحقق الغرض المقصود منها .

ويقترح البعض اعطاء قدر أكبر من المسئولية للموظفين المهنيين داخل الادارة الحكومية ذاتها . ومن المقترحات ذات الصلة فى هذا الشأن ما يتعلق بفرس وتطوير (أخلاقيات نفخ الصفاير) للحد من أخطاء (سبائيات) الرؤساء .

وتظل المشاكل قائمة حتى لو أمكن تعريف المؤشرات الاجتماعية وقياسها فيزيائياً بصورة تقريبية . اذ لا يزال من الصعب وربما من المستحيل وضع أساس موضوعى لقياس الجوانب المختلفة لنشاط الحكومى . كما أن نشر « أخلاقيات نفخ الصفاير » قد يتعارض تماماً مع متطلبات الاستقرار فى الأجهزة الحكومية . فقد تكشف الممارسة الفعلية بدورها عن ضرورة غرس أخلاقيات نافخى الصفاير ضد نافخى الصفاير حتى لا تتحول الى مصدر للابتزاز وتعم الفوضى ويتهدد الاستقرار . وتستمر الحلقة المفرغة .

وهكذا لا تكشف الأدبيات الاقتصادية للسياسات العامة عن توفر بريق من الأمل لحل مشكلة الكفاءة فى النشاط الحكومى . ويكاد ينعقد الرأى والاجماع على أن مصدر المشكلة يتمثل فى الخصائص المميزة للسلع الجماعية . وهذا هو الموضوع الجوهرى فى اهتمامات علماء السياسات والاختيارات العامة فى الوقت الحاضر(*) .

ملاحظات ختامية :

ينتهى بنا العرض السابق الى تأكيد ما يشوب عملية صناعة القرارات والسياسات العامة فى ظروف تسهم سلفا فى ضعف كفاءتها تخطيطا وتنفيذا فهي فى احسن الأحوال عملية تقريبية لا تحكمها قواعد دقيقة ولا يسترشد فيها بمبادئ واضحة وقد لا يجادل أحد فى أهمية تعظيم الرفاهة كهدف للسياسات العامة والقرارات الفردية على حد سواء . لكن المفهوم لا يزال بلا مضمون والطريق طويل .

وفى غيبة القواعد الدقيقة والمبادئ والأهداف الواضحة قد يتوضح الهدف فى صناعة القرارات العامة ليصبح مجرد تيسير الأمور (تمشية حال) . ويرى بعض الكتاب أن العملية أقل رشدا مما قد يتضمنه العرض السابق . وهى بالتأكيد كذلك فى الدول النامية . وفى جميع الأحوال قد لا يملك المشاركون فى صناعة القرارات الا أن يتسوسوا طريقهم وسط حالة من الضباب وعدم التاكيد . قد تنقصهم البيانات وقد لا يستطيعون استيعاب ما هو متاح منها . وفى جميع الظروف أيضا يقصر الإدراك عن استيعاب العلاقات والتغيرات بصورة كاملة . وقد تتسع دائرة الفهم لتشمل طبيعة الأعمال والأهداف ودور كل فرد فيها . ونتيجة لذلك قد ينحدر اهتمام المسئولين الى مجرد الحفاظ على نطاق أنشطتهم ومواقعهم الوظيفية كهدف فى ذاته .

وثمة ملاحظة أخرى تتعلق بالتمييز بين القرارات والسياسات العامة والقرارات الخاصة وهو يمثل فرضا أساسيا فى كل الدراسات المتعلقة بالسياسات العامة . وفى الواقع لا يوجد هذا التمييز الحاد بل تتفاعل المؤسسات العامة والمنشآت الفردية وتفرز القرارات الفردية آثارها على السياسات العامة والعكس صحيح . وهكذا يتسم التمييز بين ما هو عام وما هو خاص بدرجة كبيرة من السذاجة (٦) .

وتتعلق ملاحظتنا التالية بدور العوامل الاقتصادية فى صناعة

القرارات والسياسات • والملاحظ في هذا الشأن أن العوامل السياسية والإدارية تلعب دورا حاسما • أما العوامل الاقتصادية سواء ما يتعلق منها بتحقيق الكفاءة أو العدالة فقد تأتي في مرتبة دنيا في الاعتبار • لكن قوانين الاقتصاد لا تستكين للمعنون عليها أو لتجاهلها وتبقى لها اليد الطولى في النتائج المترتبة على هذه السياسة أو تلك ملبا وإيجابا وفي كل الأوقات وفي الزمن الطويل على الأخص • وهكذا يتوفر دور أساسي للاقتصاديين للتأثير في مجريات الأمور وسير الأحداث للصالح العام وفي ضوء دروس التاريخ •

هوامش

(١) ويختلف معيار الرفاهة لباريتو عن مفهوم دولة الرفاهة Welfare state الذى يشيع فى العديد من الدول الصناعية المتقدمة وبخاصة فى شمال وغرب أوروبا بالاشارة الى مجموعة من السياسات والبرامج الاجتماعية التى تديرها الدولة . ووفقا للمبادئ الأخلاقية التى يستند اليها فى الدراسات الموضوعية للسياسات العامة يتمثل فى برامج دولة الرفاهة وسياسة (او أداة) يتم من خلالها التهام الفرد بالمجتمع على أساس من الحب والحنان والتكامل بعبارة أخرى لا تمثل هذه البرامج هدفا فى ذاتها . وقد تتضمن هذه البرامج توفير بعض السلع بالمجان . وفى تقييم هذه البرامج لا تكتسب قيمة ذاتية أو داخلية بل يتم التقييم بالاشارة الى ما يمكن أن يتحقق من خلالها من نتائج . وهكذا لا تعدو دولة الرفاهة أن تكون أداة مساعدة لتحقيق أهداف قيمة أو أخلاقية وليست لها قيمة أخلاقية فى ذاتها . ولا يتفق مع هذا الأساس الزعم بأن برامج الدولة فى هذا المجال أو ذلك تنطوى على مكاسب لهذه الئة أو تلك ويلزم الدفاع عنها دائما وفى كل الظروف .

(٢) فقد حمل التقدم الاقتصادى معه نمطا من الانتاج يتسع المجال فيه للسلع واسعة الانتشار والتى يرتبط استخدامها بصورة وثيقة بعدد الأفراد أو عدد الأسر ويتحقق باستخدامها اشباع الحاجات الأساسية والضرورية لمختلف الأفراد والأسر (الوحدات السكنية ، السيارات الخاصة ووسائل النقل ، الأجهزة الكهربائية المنزلية الكهربائية وغيرها أجهزة الاستقبال الصوتية والتلفزيونية ، التعليم فى مختلف المراحل .. الخ) .

(٣) وتزداد هذه المشكلة خطورة فى ظل الحكم الفردى حيث يفلب حجم البيانات أو تقديمها ناقصة أو مشوهة تحت حجة السرية لصالح العام . ثم يجسرى الادعاء بأن الأفراد الآخرين لا يعرفون وليست لديهم بيانات أو تنقصهم القدرة على استيعابها . ويتكافأ مع هذا زعم أحد ما . غالبا فى موقع المسؤولية ، أن حجة ما ليست فى صالح المجتمع . ولهذا يلزم التحذير . فواء هذه الدعاوى جميعا وما شابها رغبة للسيطرة والانفراد بالمعرفة ثم بالرأى ثم باتخاذ القرار وتضمن هذه الدعاوى أن قلة

من الناس قد تتضائل عدداً في مواقف معينة وإزاء مسئوليات بسعينها لتقتصر على فرد واحد . هذه القلة أو الصفوة أو الزمرة ١٠٠ الخ . وقد يزعم أنها تتمتع بمزايا ، أيا كانت ، تتيح لها الحق دون غيرها في اتخاذ القرارات . هذه المزاعم جميعها يجب رفضها وكشف ما تقوم عليه من زيف وذلك في ضوء الأساس الاقتصادى للسياسات العامة والذي يجرى تأكيده في هذه الورقة .

(٤) ومن أمثلة هذه الحاول الالتجاء الى التمويل بالمعجز والاعتماد المتزايد عليه في حل مشكلة البطالة وهو مصدر رئيسى للتضخم في مختلف المجتمعات وانخفاض قيمة العملة الوطنية في الأمد البعيد . والأمثلة عديدة وواضحة ليست في حاجة الى المزيد .

(٥) وليس غريباً أن يحوز اثنان من العلماء على جوائز نوبل في الاقتصاد وهما : كينيث أرو ، ج . م بوكانان ، عن أبحاثهما واسهاماتهما في هذا المجال .

(٦) ويظهر أثر التفاعل المتبادل واضحاً في مجال الاسكان والذي ولجته القرارات والسياسا العامة بعنف شديد منذ حوالى ثلاثين سنة وتوجد أمثلة أخرى كثيرة لكن الملاحظة واضحة لا تحتاج الى مزيد .

بعض المراجع المختارة

باللغة الانجليزية :

1. K. Arrow, *Social Choice and Individual Values* (N.Y. 1951)
2. K. Boulding, *The Pathologies of the Grant Economy*. See Reference ro below.
3. J. Buchanan, *The Pure Theory of Government Finance, A suggested Approach*, (J.P.E., Dec. 1949)
4. A.J. Culyer, *The Economics of Social Policy* (London 1975)
5. Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (N.Y. 1957)
6. M. Friedman, *An Essay on Positive Economics* (U.C.P. 1953)
7. W. Gordon, *Institutional Economics. The changing Society* (U.T.P. Aus'in and London 1980)
8. R. Heilbroner, *Economic Relevance*, (Good Year Publishing Co., California)
9. Harry Johnson, *On Economics and Society*, (U.C.P., Chicago and London 1975).
10. Mathews and Stafford (ed), *The Grant Economy*, IEA 1982.
11. J.S. Mill, *Principles of Political Economy*, (1909).
12. A.C. Pigou *The Economics of Werfare*
13. K. Popper, *The Open Society and its Enemies* (Routledge Paper backs, England.)
14. L. Robibns, *The Nature and Significance of Economic Science Politics and Economics*, (London 1963).
15. J. Robinson, *Economic Philosophy*, (Watts., London 1962)

باللغة العربية :

- رياض الشينخ ، المالية العامة ، دراسة الاقتصاد العام : المبادئ ، - النظرية - السياسات • القاهرة ١٩٨٩ دار النهضة العربية •

تقييم الجوانب الاقتصادية في السياسات العامة د. مراد روضة

مقدمة :

ان هدف هذه الورقة ، هو ايجاد بعض محددات تحليل وتقويم السياسات الاقتصادية على المستوى الاقتصادي *Macroeconomic level* وتنقسم هذه الورقة الى ثلاث اقسام رئيسية : اولا : تحديد مفهومنا للسياسة الاقتصادية . ثانيا : بحث خصوصية الدولة في مصر التي تحدد معالم تقويم الجوانب الاقتصادية للسياسة العامة فيها . ثالثا : قراءة نقدية لثلاث اتجاهات في تقويم الجوانب الاقتصادية للسياسة العامة .

ويجب التنويه ، في هذا الصدد . ان هذه ورقة اولية تبحث في الاطار النظري لتقويم السياسات الاقتصادية ، وهي تطرق في ذلك طريقا غير معبد في معظمه (١) . وقد نخطئ في تقديرنا لمهام ومشكلات تقويم الأداء للسياسة الاقتصادية ، الا أننا اردنا أن نقدم بعض المفاهيم المستعملة في الدول الصناعية وقراءتها في ضوء خصوصية الدولة في مصر . كما أننا حاولنا التأكيد على أن تقويم السياسات العامة ، وجوانبها الاقتصادية يجب أن يتم في اطار متعدد التخصصات ، وهو ليس ، بأي شكل من الأشكال نطاق عمل مغلق أمام غير الاقتصاديين ، بل انه ، في نظرنا ، لا يكتمل تقويم السياسات الاقتصادية الا في ضوء تقويم الجوانب السياسية والاجتماعية والايديولوجية لها .

١ - السياسة الاقتصادية :

ان السياسة الاقتصادية يرجع عمرها الى عمر الدولة . فمتى كانت الدولة ، حاولت ان تنظم شئون البلاد ، ومواردها ، وقصة يوسف وفرعون ، عزيز مصر ، وحلم البقرات السمان والبقرة المعجاف انما هي تجسيد لنوع من التخطيط لاستخدام الموارد الزراعية ، ويعبر عن محاولات اولية لايجاد سياسة عامة للدولة فى التخزين ثم فى التوزيع (٢) . فالسياسة الاقتصادية هى نوع من السياسات العامة تحرزها الدولة ، أو هيئة عامة . فى تعبئة الموارد ، وتنظيمها ، وتوزيع النانج . أى السياسة العامة تمل تدخلا واضحا للدولة فى اقتصاديات السوق . وقد تتدخل الدولة فى اقتصاديات السوق فى ثلاث صفات :

أولا - الصفة السلطوية : حيث تدخل الدول يأتى كنتيجة لدورها التنظيمى للمجتمع وتدخل الدولة هنا يكون فى مجال تعبئة الموارد عن طريق تنظيم رأس المال الاجتماعى ، فى تخفيض التكلفة لتعبئة عناصر الانتاج للقطاع الخاص . وتتمثل هذه السياسات فى قيام الدولة بالاستثمارات الثابتة ، مرتفعة التكاليف ، ومنخفضة العائد المباشر مثل الطرق والسكك الحديدية ، والصرف الصحى ، وشبكات الكهرباء الخ . . . أى بمعنى آخر تتدخل الدولة بصفتها السلطوية لتسهيل عملية الانتاج الرأسمالى للقطاع الخاص (٣) كما أن تتدخل الدولة . بصفتها السلطوية لتخفيض : كلفة إعادة تكوين القوى العاملة ، مثلا عن طريق دعم الخدمات التعليمية والصحية ، وتوفير اعانة بطالة ، بل وحتى دعم المساكن والانتقل والغذاء أى وظيفة الدولة هنا هى ضمان إعادة تكوين الطبقة العاملة ، وان لم تتم الدولة بهذه الوظيفة . فى نظام رأسمالى ، فتقع هذه الأعباء على أكتاف صاحب رأس المال الذى سوف يضطر الى رفع الأجور وخفض نسبة الربح تباعا ، للحفاظ على قوة العمل .

ثانيا - الصفة الاقتصادية : وفى هذه الصفة ، وفى عدد محدود من:

الحالات ، تتدخل الدولة في السوق • داخل إطار رأسمالى ، فى سبيل تعظيم دخلها ، أو القيام بعمليات اقتصادية ضرورية لتنمية الاقتصاد القومى . ولم يستطع القطاع الخاص القيام بها ، لعدة أسباب منها درجة نمو القطاع الخاص ، أو طول فترة الانتظار حتى يظهر هامشاً من الربح مجزياً للقطاع الخاص • وتندرج تحت هذا البند ، عمليات الدولة كراسمالى ضخّم له صفة الاحتكار فى السوق ، ومن هذه الأنشطة التى تقوم بهـا الدولة : القطاع السام الانتاجى مثلاً الذى ، ان ادير بطريقة « علمية » (على حسب تعبير مؤتمر الانتاج ١٩٦٥ فى مصر) فهو يدرّ ربحاً على الدولة . يزيد من استقلاليتها النسبية ، ويسمح لها بالانفاق على سياستها السلطوية والسياسية •

ثالثاً - الصلة السياسية : وتتلحق أنشطة الدولة داخل السوق الرأسمالية بأهداف ووظائف سياسية من أهمها المحافظة على المجتمع من الخطر أو العدوان الخارجى ، فى الاتفاق على الجيش والدفاع الوطنى مثلاً . والمحافظة على المجتمع من الحرب الأهلية ، أو تعظيم الصراع الطبقي الى درجة تهدد عملية التراكم الرأسمالى من الداخل •

وهناك نوعان من السياسات تتبعها الدولة فى هذا السياق : مبنية توزيعية التى تعيد توزيع الناتج القومى على طبقات معينة ، لتذليل حدة الصراع الطبقي ، مثلاً فى سياسات الدعم ، والضرائب والتضخم . أو السياسات القمعية حيث تضمن الدولة لنفسها احتكار الاداة القمعية داخليا وخارجيا . ولكن ذلك يستلزم درجة من الانفاق الذى يأتى من النشاط الاقتصادى للدولة . أو من الحصيلة الضريبية • غير أن هذا يعتبر تبسيطا كبيرا للأمور ، حيث ان التصادى فى التحليل الوطنى للدولة الرأسمالية ، يخفى درجة من التعقيدات بل وتشابك العلاقات داخل المجتمع الرأسمالى فالدولة هى فى المقام الاول ، موضع صراع جماعات مصالح . وطبقات ، بل وشرائح من الطبقات . لتحديد سياسات عامة ، إذ ان الدولة

ليست أداة محايدة لحزمة الشريحة المهيمنة من الطبقة الرأسمالية ، بل قد تتخذ سياسات اقتصادية تضر بهذه المصالح أحيانا وتمثل مكاسب للطبقة العاملة أحيانا فتزيد التأكيد هنا أن السياسات الاقتصادية للدولة ، في مجتمع رأسمالي قد تكون ، في بعض الفترات التاريخية وفي بعض جوانبها متناقضة مع المصالح المباشرة للطبقة الرأسمالية ، وإن كنت تخدم هذه الطبقة ، بحكم تكوين الدولة ، في المقام الأخير(٤) .

ومن هذا التصنيف السريع الذي عرضناه لدوافع السياسات الاقتصادية للدولة في اقتصاد رأسمالي توضع المعالم التالية :

١ - أنه لمن الصعب التفرقة بين السياسة الاقتصادية ، وغيرها من السياسات العامة فكل سياسة لها جوانبها الاقتصادية والاجتماعية ، والسياسية بل والأيديولوجية ، حيث أنها كلها تشترك في هدف رئيسي هو إعادة تكوين النظام الرأسمالي الذي ينبع منه الدولة .

٢ - أن تدخل الدولة في السوق الرأسمالية لا يتعارض مع النمط الرأسمالي للإنتاج ، بل تكون في الأمد الطويل في مصالحة هذا النمط ، وضمانا لاستمراره .

٣ - أن السياسات الاقتصادية للدولة ، أو بتعبير أدق الجوانب الاقتصادية للسياسات العامة يصعب تحليلها بمعزل عن الجوانب الأخرى السياسية والاجتماعية ، كما أنه يصعب التفرقة ، من الناحية النظرية ، بين مستويين الـ Mac و الـ Micro في تقويم الجوانب الاقتصادية للسياسات العامة ، فهي نابعة عن نفس الأهداف ، وتؤثر السياسات الـ Macro على المستوى الـ Micro ، بطريقة مباشرة . كما أن أداء الوحدات الاقتصادية المملوكة للدولة ، يؤثر في قدرة الدولة على الإنفاق ، وبالتالي فهو يؤثر على تحديد أولويات السياسات الشاملة ، بل وفي أداء الدولة على المستوى الشامل .

٢ - تقويم الجوانب الاقتصادية للسياسات العامة في حالة مصر :

هذا عن عرض مشكلات تقويم الجوانب الاقتصادية للسياسات العامة في دول اقتصاديات السوق او الدول الرأسمالية .

وانه لمن الواضح أن السياسات الاقتصادية تختلف اختلافا كبيرا من دولة الى أخرى ، وينتج هذا الاختلاف عن اختلاف الظروف التاريخية وظروف الانتاج المادية لكل دولة ، فوجود الموارد الطبيعية ، ودرجة نمو الطبقة العاملة ، ودرجة نضج راس المال ، ومستوى التكنولوجيا الانتاجية ، ومدى استقلالية الدولة . ودرجة الانتاج في التدبير الدولي للانتاج ، واخيرا الايديولوجيات السائدة كلها تتحكم في آخر الأمر في نوع السياسات العامة المتبعة في دولة ما (٥) .

اما حالة مصر فاما خصوصيتها في تحديد السياسات العامة التي لا بد وان تتخذ في الاعتبار عند تقويم هذه السياسات : خصوصية الدولة في مصر موضوع تطرق له عديد من الكتب بأسهاب ، ونحن لا نريد اعادة عملهم هنا (٦) فنكتفي اذن بالتأكيد على ثلاث نقاط هامة لها تأثيرها المباشر على تقويم الجوانب الاقتصادية للسياسة العامة في مصر .

١ - تضخم جهاز الدولة في مصر :

يعتبر جهاز الدولة في مصر بخلاف القطاع العام الانتاجي ، أهم مصدر لامتنعاص العمالة اذ نمت العمالة في القطاع الحكومي : مصرى بدرجة ٦٠٩٪ في الفترة من ١٩٧٥ الى ١٩٨٥ غير أنه ثمة انخفاض في الأروام الماضية الى ٤٠٢٪ عام ١٩٨٦ أما نسبة أجور الجهاز الادارى الى الميزانية ارتفعت من ٢٢٪ في عقد السبعينات الى ٢٣٪ في ١٩٨٥/٧ الى ١٩٨٦/٧ (٧) .

غير ان هناك بوادر أزمة في سياسات التوظيف الحكومي . حيث ارتفعت نسبة طالبي العمل الى احتياجات الحكومة من القوى العاملة من ١٢٠٪ الى ١٩٧٧ الى ٥١٠٪ تحريجي دفعة ١٩٨١ مما أدى الى طول فترة الانتظار .

الى خمسة أعوام لحاملي الشهادات الجامعية وستة أعوام لحاملي الدبلوم من المعاهد العليا حتى يتسنى لهم العمل في الجهاز الإداري للحكومة ولكن ظهور الأزمة لا تمنع أن الجهاز الإداري هو أكبر موظف للعمالة في مصر حيث العمالة في الحكومة والقطاع العام تمثل ٥١٫٣٪ من العمالة خارج القطاع الزراعي (٣٣٪ للجهاز الإداري وحده) في تعداد ١٩٧٦ أما عام ١٩٨١ فكانت نسبة العمالة في الجهاز الإداري تمثل ٢١٫٧٪ من العمالة خارج القطاع الزراعي . وتدل العمالة في الجهاز الإداري والقطاع العام ٤١٫٧٪ من العمالة خارج القطاع الزراعي . وتدفع الحكومة المصرية بين جهاز إداري وقطاع عام ٥٩٫٣٪ من الأجور في الاقتصاد (٨) .

ونتيجة تضخم الجهاز البيروقراطي في مصر ، يتأثر صنع السياسات العامة ويؤثر بالأخص تطبيق هذه السياسات العامة بدرجة كبيرة يجب أن تؤخذ في الاعتبار عند التقويم وأثر الجهاز البيروقراطي الضخم على السياسات العامة الاقتصادية يمكن تقسيمه الى قسمين :

١ - تكلفة سياسة العمالة في الحكومة وعيب هذه السياسة على الميزانية وهو أمر لا يمكن إصلاحه في المدى القريب أو المتوسط ، بل أكر ما تأمل فيه هو تخفيض نسبة النمو كما حدث في القطاع العام الانتاجي ولكن هذا العيب الكبير يمثل حدا من حدود السياسة الاقتصادية اذ يحتم على الدولة زيادة مواردها لدفع الأجور ، ويقلل من هامش الحرية المتاح لها . في تحديد أوجه النشاط الاقتصادي الذي تقوم به فالسياسات الاقتصادية التي تتطلب درجة عالية من الانفاق محدودة في مصر ، ويفضل التمويل الذاتي لأجهزة الدولة المختلفة (القوات المسلحة مثلا) أو التمويل الخارجي (سياسات الدعم مثلا) مما يؤثر على استقلالية الدولة في مصر .

٢ - صعوبة تطبيق السياسات العامة التي يجب أن تمر في مختلف مستويات الجهاز الإداري للدولة مما يبطئ تطبيق السياسات العامة ، ويقلل

من أثره بسبب التدريجية " duism التي هي من سمات الدولة
البيروقراطية .

ب - طبيعة النظام السياسي في مصر :

تتحكم طبيعة النظام السياسي في مصر في تحديد أولويات السياسات
الاقتصادية ، وفي عملية صنع هذه السياسات وهي تؤثر أيضا في عملية
تقويم السياسات الاقتصادية . وما يهمنا هنا هو أثر طبيعة النظام
السياسي على تقويم السياسات الاقتصادية ، ونرى أن أهم سمة لهذا
النظام لأغراض تقويم السياسة الاقتصادية هي استمرارية النخبة الحاكمة
واحتمالات تغيير المسؤولين المباشرين عن أخذ وتطبيق السياسات الاقتصادية
فيخلاف الدول الرأسمالية الناضجة حيث أوضح تقويم لسياسة اقتصادية
تتم عن طريق صندوق الاقتراع ، فتمت رفضت الأغلبية سياسات اقتصادية ،
صوتت في الانتخابات ضد الحاكم والحزب القائم بهذه السياسات وأبدله
بغيره . ودور السياسة الضريبية وسياسة التوظيف في المناظرات بين
مرشحي رئاسة الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية يبرهن تلك
النقطة ، كما أننا نرى الخلافات حول التأميم ، وإعادة تملك الشركات المؤمنة
للقطاع الخاص في فرنسا في رئاسة ميثران الثانية تحدد ، إلى درجة كبيرة ،
توجه الناخبين إلى الحزب الاشتراكي . أو الكتلة الليبرالية في انتخابات
مجلس النواب . أما في المملكة المتحدة . فنجد انقسام الناخبين حول
رئيسة الوزراء ناتشر يتحدد بدرجة عالية من الوضوح بخط يقسم بريطانيا
إلى جنوب ووسط يقل فيهم معدل البطالة ، ويصوت في صالح المحافظين
وشمال بريطانيا واسكتلندا ، ويلز حيث نسبة البطالة عالية بصوت فيهم
الناخبون ضد مسن ناتشر .

أما في مصر ، فلظروف عدة ، لا يجدي النقاش حولها في سياقتنا
هذا ، فالانتخابات لا تؤثر بدرجة تذكر في تغيير النخبة الحاكمة منذ ما يقرب
من أربعة عقود . إذا أنه ليس أمام من يريد تغيير السياسات العامة طريقا

للتعبير الانتخابي . وهذا لا يعنى أبداً أن طرق التأثير على الحكومة معدومة فالسياسات العامة ، ولا سيما السياسات الاقتصادية منها تناقش على نطاق واسع فى الصحافة القومية ، وفى ندوات للحزب الحاكم والمعارضه وفى المجالس النيابية ، وفى داخل النخبة الحاكمة نفسها . ولا شك أن صنع السياسات العامة ، يتأثر الى درجة ما بالمناقشة الواسعة التى تصاحب تطبيقها بل تصاحب وتلازم شروع الحكومة فى تطبيقها . ونذكر هنا . مثلاً ، ندوات ومناقشات الإصلاح الاقتصادى والمالى ، وتشجيع دور القطاع الخاص فى الستينات مثلاً(٩) . ولناخذ مثلاً أكثر معاصرة ، المناقشات التى تصحب سياسات التحول نحو القطاع الخاص بل والشفف التى يتابع به المواطنون أى علامات خلاف داخل النخبة الحاكمة فى هذا الصدد(١٠) .

غير أن هناك طرق أخرى مفتوحة أمام الناس للتعبير عن رأيهم حول سياسة اقتصادية ما تتمثل فى أعمال غير عادية مثل المظاهرات ، كما حدث فى ١٨.١٩ يناير ١٩٧٧ حول سياسات التسعير ، أو كاعتصام واضراب العمال حول محاولة الدولة خفض عجز الميزانية على حساب مستوى دخل العمال بإلغاء منحة المدارس مثلاً وهذه الأساليب ، فى الغالبية الكبرى من الأحيان ، إنما تتخذ لعبارة عن رفض سياسة ما ، وليس للتعبير عن الرضا عنها . أى أنه يصعب التصور أن تقوم مظاهرة من مديرى المصارف لتأييد سياسات سعر الصرف مثلاً .

هذا وهناك تعبيراً دارجاً فى أدبيات العلوم السياسية عن تقويم الشعب لسياسات عامة ، عندما تقيب الأداة الديمقراطية النيابية وهو « الاقتراع بالأرجل » أو *Voicing with their Feet* حيث يضطر عدد من الناس الى الهجرة للتعبير عن رفض لسياسة اقتصادية ما . وإن كانت هذه الظاهرة معروفة فى مصر عندما هاجر بعض الناس لعدم رضاهم بالسياسات العامة المتخذة حينذاك . أما فى السبعينات فأخذت الهجرة دوافعاً اقتصادية أكثر ونسوحاً فى هجرة العمالة الى دول الخليج ، وحركات رأس المال

من وإلى مصر التي غيرت اتجاهها على حسب رضاء أصحاب رأس المال بالسياسات العامة ، أو رفضهم لها . فان كان أسلوب عامة الشعب لتقويم السياسات العامة هو . الاقتراع بأرجلهم ، كان أسلوب النخبة الاقتصادية فى تقويم السياسات العامة فى مصر هو . الاقتراع بالحسابات . (١١) .

ج - اثر العوامل الخارجية فى تحديد اولويات وتطبيق وتقويم السياسات العامة :

أقرت أعمال اول ندوة للسياسات العامة أن من السمات الخاصة بالاقتصاد المصرى ، وتلك التي يجب أخذها فى الاعتبار كقضية من قضايا البحث :

« العنصر أو المكون الأجنبى فى السياسة العامة أما كامر واقع وحادث وأما كامر محتمل وارد » (١٢) ويؤثر المكون الخارجى فى تقويم السياسة الاقتصادية عن طريق عمليتين :

١ - تعمل المنظمات الخارجية على نشر تقاريرها عن حالة الاقتصاد القومى ، اى تقوم المؤسسات الأجنبية بعملية تقويم أداء الاقتصاد المصرى وفقا لمعايير الربحية والكفاءة الاقتصادية ، وزيادة أو نقص العجز فى الميزانية وميزان المدفوعات وتغطى هذه المنظمات ومنها الدولية مثل نادى باريس . والبنك الدولى وصندوق النقد ، ومنها مرتبطة بدولة ما مثل مؤسسات المعونة والتقارير الاقتصادية النابعة من سفارات دول مدينة ودائنه « شهادة حسن السير والسلوك » كما سميت للاقتصاد المصرى ، أو كما سميت أخيرا ، تشخيصا لمرض الاقتصاد « روصة للعلاج » .

٢ - العملية الأخرى التى تتم فى تقويم السياسات الاقتصادية لمصر من طرف المكون الأجنبى انما تتم بطريقة تلقائية ، أو بطريقة غير منظورة . مقارنة بالعملية الأولى ، فهذه العملية لتقويم الأداء للاقتصاد المصرى تحدث فى عدة مؤشرات منها مؤشرات السوق الثانوية لمكونات المديونية المصرية ، أو القيمة الدولية للجنيه المصرى ، أو حتى سرعة قبول المصارف والحكومات

إعادة جدولة الديون الخارجية أو قبول هذه الجهات الاتراض الجديد للاقتصاد المصري ، العام والخاص منه ، في ضوء السياسات الاقتصادية الراهنة .
وأخيرا من المؤشرات التي وجدناها مجزية في التحليل ، هي حركة استثمار رأس المال الأجنبي في الاقتصاد المصري : درجة نمو هذا الاستثمار أو تراجعها إنما هي من المؤشرات الواضحة لتقويم رأس المال الأجنبي لأداء الاقتصاد المصري من الناحية السياسية والاقتصادية .

د - تدخل وتشابك عوامل تقويم الأداء في الحالة المصرية :

ان عوامل الخصوصية في الحالة المصرية : تضخم الجهاز الإداري للدولة واستمرارية الحكم مع امكانية عزل القائمين على السياسة الاقتصادية .
وأخيرا اثر المكون الخارجى للسياسات العامة ، لا تؤثر على تقويم السياسة الاقتصادية بمعزل عن بعضها البعض إنما هناك علاقة تشابك ما بين هذه العوامل الثلاثة تؤثر في اتجاهات قد تكون متناقضة في السياسة الاقتصادية ، ويجب أخذها في الاعتبار عند تقويم السياسات العامة في مصر .

فالجهاز البيروقراطي ، مع بطء تطبيقه للسياسة العامة ، يعمل على تخفيف حدة السياسة العامة الصارمة التي تتخذ كتلبية لمطالب بعض الدول الدائنة مثلا - ومن ناحية أخرى ، فالمكون الخارجى ، مع تأكيده على قيمة الكفاءة في الأداء ، قد يعمل على العمل في الجهاز الإدارى أما عن استمرارية السلطة ، فهي قد تساعد الحاكم على أخذ قرارات صعبة تتماشى مع الظروف الاقتصادية للبلاد ، دون الخوف من الهزيمة الانتخابية ، ولكنه يكون الحد السياسى لسياسة ما هو أخطر بكثير اذ يتمثل في السخط الشعبى ، غير أن هناك مخرجا للحاكم في حالة رفض شعبى فاما يأخذ الرأى الآخر اiban المناقشة العامة التي تسبق تقرير السياسات العامة .
ويحول الخيار بين عدد من الآراء التي قد تكون متناقضة حول قيمة كل سياسة أو مجمل من السياسات ، وإن فأت الألوان ، فيذهب صانعو السياسة المباشرون ، كل الوزراء مثلا ضحية للاستقرار السياسى . وترى ذلك مثلا

في حالة افتراضناها في الجدول الآتي الذي يعطى تصورا افتراضيا لتسلسل عمليات خلق . وتنفيذ . وتقويم سياسة عامة في الاقتصاد ، وأثر أنماط التقويم المختلفة كمدخل في عملية صنع القرار .

هذا عن تداخل وتشابك المحددات للسياسة الاقتصادية في الحالة المصرية ، إلا أن هناك احتمالات أخرى لهذا التداخل والتشابك ، تتلخص في إلغاء أثر الأعمدة المتعلقة بالملكون الأجنبي أو بأثر المجتمع المدني . في حالات محدودة جدا حين تكتسب الدولة درجة من الاستقلالية النسبية في فترة تاريخية فالملكون الأجنبي ، مثلا يفقد أثره ، في الحالة تأميم الشركات الفرنسية والبريطانية اثر المدوان الثلاثي على مصر ، والمجتمع المدني . ومايز تقويم الأداء ، قد يلغى أثره ، مثلا في حالة إعادة تكوين التركيب الاجتماعي بأكمله . كما نرى في قوانين يوليو ١٩٦١ مثلا . وما نريد أن نؤكد ، هنا لهذا الجزء ، هي الطبيعة السياسية لعملية تقويم السياسة الاقتصادية لتتروى مباشرة على استقرار الدولة . واستقلاليتها النسبية .

هـ - بعض الاقتربات لتقويم السياسة الاقتصادية في مصر على المستوى الشامل :

مع الأخذ في الاعتبار ما ذكرناه أعلاه عن التشابك والتآثر بين الجوانب السياسية والاقتصادية للسياسة العامة ، فإنه يتضح لنا أنه من غير المجدي تقويم الأداء الاقتصادي بأدوات اقتصادية أو رياضية بحثة بل أننا نستطيع استعمال تلك الأدوات كنقطة أولى للتحليل الذي يجب أن يكمله خبير العلوم السياسية ، والعلاقات الدولية وعالم في العلوم الاجتماعية أي أن كما ذكرنا أهمية المنهج المقرر والتخصصات في تحليل السياسات العامة ، فعدد الاختصاصات لازم في تقويم السياسة الاقتصادية .

وتنقسم الاقتربات الاقتصادية لتقويم السياسة العامة الى ثلاث مجموعات رئيسية :

١ - أدوات تقويم نابعة من نظرة مقارنة .

تسلسل الافتراضات أربع أسعار السلع اللدنية بنسبة ١٠٠ ٪ في يوم واحد :

الفترة الزمنية	المؤثرات			
٢ - ٣	يغير معدل الأسعار بدرجة منخفضة من الكفاءة	ينعم بدرجة متوسطة من الشعبية	يطلب برقع الدم على حد من السلع	المجتمع المدني
٢ - ٣	يصدر قرار وتبدأ عملية التسلسل الاندماجي الى ان تنفذ القرارات	يصدرت حات بإصدار قرار برقع الدم	يصدر شهادة حسن السمعة والسلوك ورأس المال يتلقى لصبر	يناقش القرار ويطلب بتخفيف آثاره
١ - ٢	يطبق القرار وترفع أسعار السلع اللدنية ٧٠ ٪ مثلا	لا يتلقى القرار	رأس المال الأجنبي يتلقى الى مصر وتطالب ميثاق للمعونة برقع سعر الفائدة للجنة	يناقش وشادة القرار . ويطلب برقع الأسعار تدريجيا بنسبة ١٥ ٪ كل عام مثلا
٣	احتمال أول	يحاول الدفاع عن القرار . ويستمر فيه . ويوقف الضغط الشعبي	يخرج رأس المال الأجنبي	مظاهرات واعتصامات
١٠ +	احتمال أول يتغير الوكيل المختص ويطلب للقرارات ولكن الأسعار مرتفعة ٣٠ ٪ من أول مستوى لها (مثلا)	يوقف الضغط الشعبي وبعد استثناء عام يعيد تشكيل الوزارة	يراجع نفسه ويطلب برقع السمار تدريجيا	هدوء . وتحذير في الصحف ومناير الرأي
٢	احتمال ثاني	يلغى رأي المجتمع المدني ويصدر قرار برقع الأسعار ٣٠ ٪ (مثلا)	توافق بعض المنظمات الأجنبية ولكن تطالب بمرود من ترشيح الأسعار	انقسام المجتمع المدني حول الموافقة على القرار بعض مظاهر الضغط
٢ +	احتمال ثاني	تغير . ولكن احتماله ضئيل لبعض الزوايا الذين ساندوا برقع الدم	يتشجع بدرجة مرتفعة من الشعبية داخليا ولكن يصعب المواقف خارجيا	نظر التكون الأجنبي عودا الى الهدوء وبعد من التقييمات تتناقص بعضها البعض

ملحوظة : (١) قد يتبع : - احتمال الثاني الاحتمال الأول زمنيا . وقد يبطل أحدهما أحداث الأخر

(٢) التسمية المستخدمة في الشكل الافتراضية . وتفيد فقط في بيان تشابك عمليات خلق . وتنفيذ وتقويم

السياسة العامة في الاقتصاد

- ٢ - نسب مثل الربحية حيث يقاس المكون كجزء من الكل .
٣ - اقترابات تدخل البعد الزمني في التحليل . أى اقترابات ومؤشرات الاقتصاد والقياس *Econometrie* .

وسوف نتناول هنا ، وباختصار ، كلا من هذه الاقترابات . مع اعطاء بعض الامثلة لمؤشرات تقويم الأداء لاقتصاد كالاقتصاد المصرى .

و - أدوات تقويم نابذة من نظرة المقارنة :

هذه الأدوات لتقويم أداء السياسة الاقتصادية هي الأكثر استعمالاً في الاقتصاد . وهي من الاقترابات التي يسهل استعمالها لغير الاقتصاديين . ولها أثر كبير في تقويم السياسة الاقتصادية عند غير الاقتصاديين ، وبالتالي . فهي تؤثر في تحديد معالم الايديولوجيا . أو النظرة التي يرى بها عامة الناس السياسة الاقتصادية واول هذه الأدوات هي المقارنة لعدة مؤشرات من عام الى آخر .

فمثلاً ، تقارن نسبة التضخم من عام الى آخر لنفس الدولة . أو تقارن دولة بدولة أخرى في مؤشرات عدة مثل المقارنة الحاطئة بين دول الاقتصاد المخطط ودول اقتصاد السوق . في مستوى المعيشة . أو نصيب الفرد من الناتج المحل الاجمالى . وان كان هذا الاقتراب يفيد في كثير من الحالات . مثلاً مقارنة العائد المرتقب من مشروع مع الفناء المرتقب من مشروع آخر . أو مع سعر الظل للفائدة . مما يسهل عملية تخصيص الموارد . الا أنه عرضة لمشكلات عدة تتلخص في أن ليس كل شيء يقارن بالآخر . فمثلاً المقارنة بين دولة وأخرى باستعمال نصيب الفرد من الدخل القومى محسوباً بالدولار الأمريكى . لا يجنى كثيراً (١٣) . إذ أن هناك عدة عوامل لا تدخل في الحساب . مثلاً دعم الخدمات الصحية والدراسية . أو المدفوعات التي تتم خارج إطار القانون (السوق السوداء) أو حتى القيمة الشرائية للدولار الأمريكى في كل دولة التي تتغير بتغير سلة البضائع والخدمات التي تؤخذ في الاعتبار .

د - اقترابات تدخل البعد الزمني في التحليل :

أما هذه الأدوات التي تستعمل لتقويم السياسة الاقتصادية في دولة ما ، فهي أكثر قربا لحقيقة الأمور من الاقتراب المقارن . ومن هذه الأدوات : نسبة النمو لمدة مؤشرات تعكس قدرة الدولة على تحديد أولويات اقتصادية : مثلا نسبة نمو الصادرات ، أو الواردات ، أو نسبة نمو الناتج المحلي . أو نسبة نمو السكان ، أو العمالة ... إلخ . وهذه الأدوات تحسب في شكل نسب مئوية ، أو في حالات ضئيلة ، تحسب في شكل نسب من الألف (مثلا نسبة المواليد والوفيات) . وتستعمل هذه الأدوات ، مع الاقتراب المقارنى ، في مرحلة ثانية ، أكثر تعقيدا من تحليل وتقويم السياسات الاقتصادية . فنجد مثلا من الأدوات كثيرة الاستعمال مقارنة نسبة نمو السكان بنسبة نمو الناتج المحلي .

وعنا أيضا يجب الحذر ، إذ أن ليس كل شيء جدير بالمقارنة ، ومن

الغيد هنا الاستفادة بمثلين :

١ - مثل نسبة نمو الاقتصاد السوفيتي بالاقتصاد الأمريكي ، وكل اقتصاد له ظروفه التاريخية والموضوعية الخاصة به ، وإن كان استعمال مؤشر مثل نسبة نمو الناتج المحلي يوحى بالخيار العلمي ثم أن يجب أن نأخذ في الاعتبار في حساب نسب النمو ، أن العامل الذى يبدأ من مستوى أقل . قد ينمو بدرجة أسرع من الصامل الذى يبدأ بمستوى أرفع دون إشارة هذه النسب إلا الى فرق في المستوى في بادئ الأمر .

٢ - حساب نسبة نمو الانتاجية في الاقتصاد الزراعى فالأرض الخصبة ، التى تنتج بدرجة عالية من الانتاجية . يصعب زيادة انتاجيتها . وتكون نسبة النمو لانتاجيتها بالطبع منخفضة . أما الأرض الصحراوية . فيسهل أن تعطى نسب نمو للانتاجية مرتفعة جدا إذ بدأنا من الصفر . ثم زادت الانتاجية بكميات ضئيلة . فزيادة عشر وحدات على أساس مائة .

تمثل نسبة نمو عشرة في المائة . ولكن على أساس عشرين وحدة ، تمثل نسبة نمو خمسين في المائة .

ج - اقتراب الاقتصاد القياسي :

اما هذا الاقتراب ، فيمثل درجة عالية من التعقيد في تقويم الأداء الاقتصادي لحكومة ما . غير أنه ليس خاليا من احتمالات الخطأ . ويقوم هذا الافتراض على ايجاد علاقات ما بين مؤشرات ، وأحيانا ايجاد علاقات سببية مباشرة او غير مباشرة ما بين المؤشرات الاقتصادية . ويفيد ذلك في تحليل السياسات العامة ، وتقويم الآثار المرتقبة لكل سياسة . فمثلا ، هناك نظرية تفيد بأن هناك علاقة عكسية بين التضخم والبطالة . فكما زاد التضخم زادت فرص العمالة . وكما قلت نسبة التضخم قلت فرص العمالة والنشاط الاقتصادي (١٤) . ونتيجة ذلك هو أن الحكومة ، ان اتجهت لسياسات توظيف العمالة الزائدة . قد تزيد من درجة التضخم في الاقتصاد محالة اثره السلبي على متغيرات أخرى مثل مستوى المعيشة والنشاط الاقتصادي نفسه في الآن المتوسط .

ومثال آخر لهذا الاقتراب هو استعمال تحليل الانحدار Regression analysis في حساب درجة تلازم متغير بآخر ، وهو اقتراب يستعمل . في تقويم السياسة العامة ، مثلا في حساب اثره متغير على الآخر كاستثمارات الحكومة ودرجة نمو الاقتصاد القومي .

اما في اقتصاد الرفاهية الذي يهتم في أساسه بالسياسة الاقتصادية . فاقترابات تحقيق الأمثلية OPTIMIZATION أو الاشباع الراضي SATISFICING تمثل طريقا جديدا في تقويم الأداء الاقتصادي والاجتماعي والسياسي معا لسياسات دولة أو هيئة (١٥) .

ط - ملاحظات ختامية :

حاولنا ، في هذه الورقة الأولية .لقاء الضوء على تقويم السياسة

الاقتصادية لدولة أو مؤسسة ما ، كما أننا حاولنا إيجاد محددات تابعة خصوصية الحالة المصرية فى تقويم السياسة العامة .

ويجب التأكيد هنا ، على عدة ملاحظات ختامية ، نأمل أن تكون أساس للنقاش حول تقويم السياسات الاقتصادية فى بلد مثل مصر .

أولاً : ليس هناك ما يسمى بالسياسة الاقتصادية . بل هناك جوانب اقتصادية للسياسات العامة . أما الخيار الأساسى المطروح لصانع السياسة العامة ، فهو خيار سياسى ، تدخل فيه عوامل ايدولوجية ، واجتماعية واقتصادية . ومثال ذلك السياسات المقترحة للتحويل الى القطاع الخاص .

ثانياً : ينتج عن الملاحظة الأولى أن أساس تقويم الجوانب الاقتصادية للسياسة العامة ، لا يمكن أن يكون مجدياً فى معزل عن تقويم جوانبها السياسية والاجتماعية والايديولوجية ، والثقافية .

ثالثاً : ان الأدوات والاقترابات الاقتصادية التى تدخل فى تقويم السياسة الاقتصادية ، مهما زادت درجة تعقيدها ، فهى لمن تكن خالية من المسلمات السياسية ، أو الفرضيات التى لا تستند الى دراسة اقتصادية مستفيضة (ومثال ذلك تحديد سعر ظل للفائدة فى غياب آليات السوق فى اقتصاد ما) .

رابعاً : يمكن لعدد من الباحثين الوصول ، باقتربات مختلفة ، الى نتائج عكسية فى تقويم الجوانب الاقتصادية لسياسة عامة . ويظهر هنا زور أخذ القرار فى اختيار أى التقارير يحدد سياساته على أساسه .

خامساً : ينتج عن ذلك أيضاً ، أن تقويم المكون الخارجى ، أو الحيا-الأجنبية لاقتصاد أخذ فى النمو ، لمن يمكن بالضرورة خالياً من الجوانب السياسية ، وهو ما يجب أخذه فى الاعتبار عند تقويم وتحديد معالم السياسات الاقتصادية .

الهوامش

(١) سنتشني هنا دراسات الدكتوراة أماني قنديل على المستوى اللاتي رلزت على الجوانب السياسية والمؤسسية من الموضوع ، أنظر مثلا آخر أعمالها التي قرأناها في هذا السياق :

Manaba Shiraizn, Amany Qandil, Sami Saad Iman,
Pressure Groups and Economic Policies in Egypt
Institute Developing Economies (Tokyo : 1988) pp 119-124, pp 207-209.

أما على مستوى الميكرو . فأبحاث الدكتوراة هبة حندوسة غنية عن التعريف . وتتمثل في استعمال مؤشرات الحماية الفعلية . وتكلفة الموارد والعائد الاجتماعي لمشروعات القطاع العام . وسوف أرجع لعمل الدكتوراة هبة حندوسة فيما يلي .

(٢) كما أن هذه السياسة الاقتصادية في المقام الأول لم تخلو من الجوانب السياسية . إذ استعمل مخزون القمح عن قدماء المصريين كأداة ضغط في السياسة الخارجية للدولة تجاه القبائل الكنعانية . أنظر سفر التكوين ، اصحاح ٤٢ .

(٣)

Francis Green and Bob Sutcliffe, *The Profit System*, Pelican Books,
(London : 1987), p 191.

(٤) نفس المرجع ، ص ١٩٣ - ١٩٤ .

(٥) أنظر في هذا الموضوع « حدود السياسة العامة في بلدان العالم الثالث : الإطار النظري » لكاتب هذه السطور في تحليل السياسات العمالية: قضايا نظرية ومنهجية د. علي الدين هلال (محرر) - مركز البحوث والدراسات السياسية ، جامعة القاهرة ، مكتبة النهضة ، (القاهرة - ١٩٨٨) .

(٦) وإن لم تتفق الآراء حول مكونات خصوصية الدولة في مصر . فاهم الآراء حول هذا الموضوع في كتابات جمال حمدان ، ولا سيما

شخصية مصر . وعن صفة التبعية . كتابات عادل حسين وجلال أمين .
وكتاب عادل غنيم ، النموذج المصري لرأسمالية الدولة التابعة . دار المستقبل
المريى . (القاهرة : ١٩٨٦) .

(٧)

Hiba A. Hlandoussa, "The Burden of Public Service
Employment Remuneration : A case study of Egypt" ILO, Geneva
— May 1988, revised September 1988, p. 7.

(٨) احصائيات من المصدر السابق ذكره أعلاه ، صفحات مختلفة .

(٩) حول النقاش عن الإصلاح الاقتصادى والمالى الذى طرح أسئلته
جوهريه عن طبيعة النظام الاقتصادى فى مصر ، وحدد الى درجة كبيرة مساره
فى عقد السبعينات انظر : **الاهرام الاقتصادى** ، العدد ٣٠٧ ، اول يونيو
١٩٦٨ ، ص ١٠ - ٦٥ .

(١٠) انظر أعمال ندوة السياسات العامة التى نظمها مركز البحوث
والدراسات السياسية بجامعة القاهرة فى شهر نوفمبر ١٩٨٨ ، وأعمال
المؤتمر العلمى الثالث عشر للاقتصاديين المصريين فى الفترة من ٢٤ الى ٢٦
نوفمبر ١٩٨٨ فى القاهرة .

(١١) حول هروب رأس المال وآثاره السياسية :

Dudley Seers, *The Political Economy of Nationalism* Oxford University
Press. (Oxford : 1983)

(١٢) د . على الدين هلال (محرر) ، **تحليل السياسات العامة** .
المرجع السابق ذكره ، ص (ز) .

(١٣) وبالرغم من ذلك ، فهو اقتراب يستعمله البنك الدولى فى
تقاريره .

(١٤) وهذه العلاقة تصور عادة فى شكل منحنى فيليبس
Phillips Curve

انظر :

A W. Phillips "The Relation Between Unemployment and the rate of

change of real wage rates in the united Kingdom, 1961-1997" in *Economica*. 25, pp 283-299. (1988)

(١٥) هناك مؤلفات عديدة تتناول تقويم السياسات الاقتصادية من هذا المنظور ، مثلا :

Vani K. Borooah and F. Vander Ploeg, *Political Aspects of the Economy*, Cambridge University Press (Cambridge : 1988)

Kristen R. Monroe (ed) *The Political Process and Economic Change*. Agathon Press (New York : 1983)

David K. Whyres and Roger A. Bowles. *The Economic Theory of the State*. Martin Robertson, (Oxford : 1981).

٧

القيم والثقافة السائدة كمعايير للتقييم

دراسة حالة لبعض الاجتهادات الإسلامية

جهاد غوده

موضوع هذه الورقة ينصرف إلى دراسة التأثيرات المغاظة للثقافة السياسية على تقييم السياسات العامة ، هذا مع التركيز على الأساليب السياسى فى مصر الثمانينات كنموذج وحالة دراسة . وتنقسم الدراسة إلى قسمين ، أولهما يتناول بالعرض والتحليل مفهوم تقييم السياسات العامة وعلاقته بالثقافة السياسية ، وثانيهما يعرض لحالة الاستلام التنبؤى فى مصر من حيث نظام القيم والمؤشرات التى يتمناها فى تقييم التنبؤات العامة .

١ - الثقافة السياسية وتقييم السياسة العامة :

تنبع العلاقة الوثيقة بين تقييم السياسات العامة والثقافة بصفة عامة من ذلك الافتراض الذى تقوم عليه عملية التقييم من ضرورة توافر نظرية عقلانية تنور فى نطاق العلاقة بين الأهداف والوسائل من ناحية ومن جهة أخرى أن تكون كافة مفردات السياسة العامة أو البرنامج الاجتماعى المراد تقييمه قابلة للتحويل الى قيم رقمية ، بمباراة أخرى ، فإن التقييم يتضمن ثقافة معينة تسمح بحساب وقياس كافة العناصر المرتبطة بعمليات التخطيط والتنفيذ والاشباع .

وترتبط عملية التقييم بالثقافة السياسية على وجه الخصوص فى الأدبيات حول الموضوع وبصفة خاصة فى الاسهامات التى ارتبطت بنشاط لجنة السياسة المقارنة بمجالس البحث فى العلوم الاجتماعية

Social Science Research Council — The Committee on Comparative Politics

خلال الستينات بقيادة الموند من أكثر من زاوية . فالثقافة السياسية هي ذلك النمط من توزيع القيم والاتجاهات بين الجمهور بخصوص موضوعات النظام السياسي . ومن هذا المنظور فعملية التقييم عملية سياسية وموضوع من موضوعات النظام السياسي للأسباب التالية : **أولاً** : باعتبارها آلية من الآليات المرتبطة بكفاءة التخصيص السلطوي للقيم ، **وثانياً** : لما تتضمنه اقتراحات وتوصيات تتم عن اختيارات معيارية مرتبطة بتحديد الجماعات المستهدفة ، **وثالثاً** : باعتبارها قضية سياسية على الأجندة السياسية بين جماعات المصالح والأحزاب والقوى الاجتماعية المختلفة ، **ورابعاً** : لما تشير به من استقرار النظام السياسي أو عدمه .

وهذه العلاقة بين السياسة العامة على وجه السوم والثقافة السياسية لم يكن معترف بها كنموذج بحثي حتى ظهور اسهام لوشين باي Lucian Pye في دراسته للأبعاد الثقافية في آسيا في ١٩٨٥ . والقول بهذا لا يعنى باى جال من الأحوال الادعاء بأن دراسات صنع السياسة العامة أو تقييمها لم تأخذ فى الاعتبار الثقافة كمدخل من المدخلات أو عنصر من العناصر التى يجب مراعاتها عنه التقييم . فالقصود هو انه حتى ظهور هذه الدراسة لم يكن هناك نموذج يحاول أن يربط بين أنماط السياسات العامة وأنماط العقلية السياسية . هذا رغم تقدم البحث فى تحليل العلاقة بين أنماط للسياسات وأنماط النظم السياسية أو أشكال الدول .

ويوضح « باي » المخل المفهومى لتحليل العلاقة بين أنماط السياسات وأنماط الثقافة السياسية فى قوله « عندما يعتقد فى القوة بأنها ليست ذات اتصال بالاختيار ، تصبح السياسة طريقه لمحاولة تجميد المجتمع فى تركيبته القائمة . فشرعية النظام الاجتماعى تصبح قائمة على استجابات غير ذات علاقة بالأداء العام للقيادة . بهذا تنقلب الأولويات عن ما هو عليه فى الولايات المتحدة الأمريكية ، حيث لا يصبح القادة مسئولين عن سياسات

حكوماتهم ، بل يتم نقلهم بسبب تصرفاتهم الشخصية ... فى هذه الثقافات ، يتجه الناس الى رؤية القوة كمكافة ... الامر الذى يؤدى الى عدم وجود عملية سياسية • فالاختلاف والصراع ليس لهما وجود • فالكل يتوقع من الآخرون الاخلاص فى ابداء الاحترام الواجب ، كل حسب وضعه • واى نقد للقادة هو هجوم على النظام الاجتماعى • فالنقد يعبر عن فساد الذوق وعن عدم القيمة (١) •

فى اطار مثل هذه الثقافة السياسية كيف تقيم السياسات ؟ وما يطرحه « باى » يختلف عما تذهب اليه النظرة الاقتصادية من حيث تاييدها على تناسب الوسائل والاهداف وعلى سمو اعتبارات حسابات النفقة والارباح • ويقترح « باى » بأن المدخل المناسب هو تقييم السياسات فى سياق مفهوم القوة كفهوم ثقافى • على ذلك فسياسات التحديث لا يجب ان لا تعتبر بدون فاعلية اذا ما أنتجت واقعا مختلفا عما هو عليه فى الولايات المتحدة وأوروبا •

والتقييم يتم فى هذه الحالة من خلال التحقق من التزاوج الصحى بين القيم الثقافية للسلوك والسلطة ، او بمقارنة أخرى ، المكانة ، والتقييم المرتبطة بحسابات التكلفة الاقتصادية او بمقارنة أخرى ، الانجاز • وتعتمد نماذج العلاقة بين أنماط السياسات العامة وأنماط الثقافة السياسية بتعدد السياقات المختلفة للثقافة المحلية أو الوطنية • ويبدو من الحالات التى درسها « باى » وهى اليابان والهند وكوريا الجنوبية والصين الشعبية وهونج كونج وفيتنام والفلبين وأندونيسيا وتايوان وكيمبوديا ، انه تقييم السياسات العامة لا يتم وفقا لنماذج تفسيرية explanato-y models ولكن طبقا لنماذج وصفية descriptive models • ونعنى بذلك انه فى حالة النماذج الوصفية يتم التقييم ليس على أساس من المؤشرات الاجرائية والتقييم المحددة الأوزان كما هو الحال فى البلدان الغربية التى تعتمد النماذج التفسيرية فى التقييم • بل يتم التقييم فى بلدان آسيا على

أساس مقولات وصفية تحدد نطاق الهدف الاجتماعي وطبيعة المشاكل والقيم المراد تطبيقها أو تجنبها عند تطبيق السياسات .

فى ضوء الخلفية المشار إليها يثار السؤال بالنسبة لمصر بخصوص الاسلام السياسى من حيث ما يقدمه من نموذج لما يجب أن تكون عليه عملية تقييم السياسات .

والاسلام السياسى فى مصر فى أواخر السبعينيات والثمانينيات يجب فهمه على أنه يمثل حركة اجتماعية تسمى لبناء مجتمع بديل فى أحشاء المجتمع القائم . والقول بهذا ليس الغرض منه التقليل من البعد السياسى فى تعريف الحركة أو التهوين من أهمية هدف الاستيلاء على السلطة لديها . ولكن الغرض هو التأكيد على أن الحركة الاسلامية قد شبت عن طوق ما هو سياسى بالمعنى الضيق الى ما هو اجتماعى وثقافى بالمعنى الواسع والعريض خلال الثمانينيات .

والاسلام السياسى فى حركته الناقدة للمجتمع يسعى الى تقويم السياسات العامة لتتوافق مع معتقداته الدينية . وهو بذلك يقدم نماذج وصفية للواقع وللمرجو تحقيقه . وسيتم عرض لمآل هذه النماذج فى القسم التالى ، أما المتبقى من هذا القسم فسوف ينصرف الى توضيح ثلاث أفكار رئيسية بخصوص العلاقة بين اعتبارات المكانة ومؤشرات الانجاز فى اطار الحركات الاضولية والتي تنتمى إليها حركة الاسلام السياسى .

بالنسبة الى الفكرة الأولى وهى قد تم تطويرها فى عمل سابق (٢) تتلخص فى التالى : ان الحركة الاضولية يكون من الصعب فهم حركتها فى إعادة العلاقة الصحيحة بين العقلانية الذرائعية *instrumental rationality* وهى الخاصة بتنظيم العمل الحديث والباطة ومكاتب البيروقراطية والمصالح الاجتماعية وما شابه ذلك ، والعقلانية النابعة من اصول العقيدة *indigenous rationality* ما لم تفهم وتحلل الابنية والمؤسسات

الاجتماعية والسياسية والاقتصادية باعتبارها مجموعات من القيم الذاتية والتي تمت عبر عمليات الهيمنة التاريخية التعامل معها باعتبارها نواعد ومؤشرات موضوعية للتقييم والفعل .

وتقوم هذه الفكرة على نقد المنظور التقليدي لتحليل الثقافة السياسية والذي توجد ملامحه عند الموند على سبيل المثال . وذلك لما يقوم عليه هذا المنظور من ثلاثة افتراضات مميّة ، وهي : التركيز على الجانِب الدِراعى فى الثقافة السياسية ، والتعامل مع الأبنية السياسية والاجتماعية على انها معطى ومن ثم يستخلص موضوعيتها ، والنظر الى السلوك الفردى أو الجماعى باعتباره رد فعل لمثير خارجى وهو النظام السياسى .

وبناء على هذه الفكرة فى اطار موضوع هذه الورقة الا وهو تقييم السياسات ، يمكن القول بأن الحركة الاصولية تقيم السياسات من منظور العقلانية النابعة من العقيدة ، هذا بفرض اعادة موازنة العقلانية الدِراعية مع العقلانية الاصولية .

أما بشأن الفكرة الثانية ، فهى تتعلق بأن الحركة الاصولية تصمم سياسات اجتماعية فى ضوء تقييمها لسياسات الدولة الدامة . وتبج هذه الفكرة من نقد افتراض أن التقييم يكون الهدف منه هو تحسين السير نحو هدف المشروع أو السياسة العامة . ففي اطار الحركة الاصولية والتي على عدا مع الدولة لا يكون هدفها من تقييم السياسة العامة هو التعهيد من قدرات الدولة ، بل العمل على الاستفادة من هذا التقييم فى صنع سياسات اجتماعية لها تساهم فى تعظيم قدراتها على التعهيد والشرعية .

ومصدر هذه الفكرة يأتى من التفرقة بين المجتمع والدولة من حيث ما يتميز به المجتمع من علاقات ارتباطية بين الأفراد والجماعات من ناحية . والدولة من هيكليّة وسلطوية واستراتيجية فى قراراتها ومؤسستها وأدواتها ، من ناحية أخرى . بعبارة أخرى ، أن صنع وتقييم سياسات الدولة العامة يخضع فى الكثير من الأحيان لاعتبارات غير متصلة بالاحتاجات

الحالة للأفراد والجماعات ، بل ان مطالب بعض الأفراد والجماعات يجرى اختزالها في إطار النظام العام public interest articulation أما بالنسبة للحركة الأصولية في المجتمع فهي تصنع السياسات وتقيمها على مستوى الحاجات الحالة للأفراد والجماعات ، هذا بالإضافة الى التركيز في الحركة على المجتمعات الصغيرة ، من أحياء وقرى ومربعات سكنية وما شابه ذلك community interest articulation ، الأمر الذي يجعل الحركة الأصولية مندمجة أكثر في نسيج المجتمع ، وبالتالي أكثر ميلا لتقييم سياسات الدولة العامة من خلال النماذج الوصفية .

أما الفكرة الثالثة ، فهي تتصل بحقيقة انه في مجتمع قائم على مبدأ المكننة ورغم اعتماد الدولة والحركة الأصولية على هذا المبدأ في حركاتهما ، إلا أن الحركة الأصولية يعتبر الجمهور مسئولة عن سياساتها الاجتماعية أكثر بمراحل من اعتبارهم الدولة مسئولة عن سياساتها . وربما يرجع ذلك الى ما تم ذكره بخصوص الفكرة الثانية .

واعتمادا على هذه الفكرة الثالثة ، يمكن الافتراض بأن الحركة الأصولية توالى في التقييم لمشروعاتها وسياساتها الاجتماعية رد فعل الجمهور أكثر من الدولة . فتسامح الجمهور مع الدولة يجد مصدره في حرص الجمهور في هذا النوع من المجتمعات على النظام العام .

في القسم التالي يتم عرض الملامح النموذج التوصيفي الاسلامي لتقييم السياسات مع تطبيق لبعض عناصر الأفكار التحليلية المروضة سابقا على الحركة الاسلامية في مجال صنع وتقييم السياسات العامة . في هذه الورقة نقصد بالنموذج التوصيفي الاسلامي هو النموذج الذي يقدمه الاخوان المسلمون ، وذلك لتاريخية الحركة وانتشارها بين فئات عمرية ومهنية متعددة ومختلفة في المجتمع ، هذا بالإضافة الى تمثيلها في البرلمان منذ انتخابات ١٩٨٤ .

٢ - النموذج التوصيفي الاسلامي لتقييم السياسات :

يقوم التصور الاسلامي الاخوانى^(٣) على رؤية نفسه ، تتلخفا عن تصورين آخرين موجودين على الساحة السياسية . هذان التصوران هما :
اولا : من يرى أن الاسلام فى جوهره انقلاب على كل الأوضاع السائدة وانه لكى نقيم بناء اسلاميا فلا بد من هدم كافة النظم التى انحرفت عن الاسلام ، ومن كتاب ومفكرى هذا التيار يبرز المودودى ، وفتحى يكن ، وسيد قطب .
وقد تجسد هذ التصور تنظيميا فى تنظيم الجهاد وبعض التنظيمات الصغيرة كنظيم القطبيين .
وثانيا : من يذهب الى القول بان الأوضاع القائمة مقبولة وانه من خلال الاصلاح الاسلامى فى ظل السياسات القائمة يمكن بلورة نظام اسلامى معقول . ويذهب الأزهر ورجال الشريعة وبعض الحكومات الاسلامية كالسعودية هذا المذهب .

بين هذين الطرفين يأتى الاخوان المسلمون ليقوموا تصورا غلى المعطيات التالية :

١ - ان ما نحن فيه هو حصيلة تراكمات طويلة وسياخذ وقتا طويلا لتغييره .

٢ - ان منهج الرسول لم يكن انقلابيا بالمعنى المتعارف عليه الآن . ولكنه كان تغييرا جذريا للأوضاع السائدة قبل البحث .

٣ - ان أسلوب الرسول يختلف كليا عن أساليب الطامعين فى السلطة فى العصور المختلفة ، حيث كان المنهج الذى عمل به هو تربيته فى المقام الأول يقوم على تغيير النفوس والأرواح والضمائر لتتوافق مع الاسلام كدعوة الالهية .

٤ - ان مراحل العمل الاسلامى كما حددها الشهيد حسن البنا هى سبع مراحل كالتالى : اصلاح الفرد . اصلاح البيت ، ارشاد المجتمع . تحرير الوطن . اقامة الحكومة الاسلامية ، الخلافة ، استاذية العالم . وقد

قال البنا بعد ان وصف الحكومة الاسلامية بان هناك اسلوبين لتحقيقها
لما النصح والارشاد أو الخلع والابعاد .

في اطار هذه المعطيات وخاصة خلال الثمانينيات لما اتبعه الاخوان
من اسلوب النصح والارشاد وذلك عن طريق الاشتراك في الديمقراطية
وعضوية البرلمان ، اتخذ السلوك التقييمي للاخوان الملامح التالية :

١ - اولوية السياسات العامة والتي تفسد الاعداد والتكوين النفسى
والمفائدى للفرد وتنظيم ورعاية الأسرة بصفة مباشرة عن غيرها. من
السياسات . فعلى سبيل المثال تعتبر سياسة التعليم ذو اولوية على
السياسة الحماية ، والسياسة الاعلامية ذات سبق على سياسة التعمير
والاجتماعات الجديدة .

٢ - اتباع احدى اسلوبين فى تقييم السياسات ذات الاولوية ، فاما
التركيز على أن يكون محتوى وتوجه السياسة اسلاميا ، أو اشتراط أن
تكون السياسة غير هاجمة لمبدأ أو ركن اسلامي . فعلى سبيل المثال بالنسبة
للمحتوى والتوجه الاسلاميين لمطالب الاخوان بان تكون السياسات الاقتصادية
والمالية ذات محتوى وتوجه اسلامي وكذلك الامر بالنسبة للسياسة
الاعلامية والتعليمية ، وسنوضح معنى ذلك لديهم اسفل . اما بشأن
الاسلوب الآخر فيلاحظ ذلك فى تقييمهم لسياسة التمويل من حيث ربط
زيادة الاسعار باستقرار الأسرة المصرية^(٤) ومطالبتهم بان تقوم الحكومة
بمهامها الاسلامية من حيث تقوية الدعوة الاسلامية وذلك برد أموال الاوقاف
التي فى حوزة وزارة الحكم المحلى وهيئة اصلاح الزراعى الى وزارة
الأوقاف^(٥) أو فى أن تراعى وزارة الداخلية مبدأ عدم اقتحام المساجد
لاعتبارها بيوت الله الآمنة^(٦) .

٣ - فهم السياسات العامة باعتبارها أدوات لتحقيق مبادئ عامة
وليست عمليات موجهة الى جماعات مستهدفة . ومرجع ذلك الى أن الاخوان

لا يميلون لأسباب عقائدية الى تصنيف المسلمين الى فئات وفق المكانة أو الدخل أو السن أو ما شابه ذلك . الا أنه جدير بالذكر أن الاخوان يذهبون الى اعتماد التصنيفات الواردة في القرآن والسنة . فهناك تفرقة بين ذكر وأنثى وبين مسلم وأهل كتاب ويهودى وغير ذو كتاب سماوى . وانعكس ذلك مثلاً فى القول بأن سبب أزمة السياسات العامة فى مصر يرجع فى الأساس الى عدم تطبيق الشريعة الاسلامية ، لما سوف يغطيه هذا التطبيق من هدف ومقاييس لتقييم لهذه السياسات (٧) ، والمطالبة بالزى الاسلامى المحتشم كوسيلة لضبط السلوك الفردى (٨) . والتصريح بأن السياسة الخارجية المصرية يجب ان تراعى حقيقة أن اليهود كانوا وراء كل اذى للاسلام وأن الجهاد ضلهم أمراً حتمياً (٩) .

٤ - ان تقييم السياسات يتم من خلال عملية الشورى لأهل العقيد والحل ، فالتقييم هنا يكون صحيحاً اسلامياً من خلال التركيز على مغير القيادة وليس متغير المنتفعين من السياسة .

اما بالنسبة للمحتوى والتوجه الاسلامى للسياسات الاقتصادية والمالية والتعليمية والاعلامية ، فالنموذج التوصيفى الاسلامى وفقاً لرؤية الاخوان قد تأثر بافتراضات محددة عن الطبيعة الانسانية ، ووظيفة النقود ، والتزامات الانسان المسلم ، والتطور التاريخى لتخلف فى البلدان الاسلامية (١٠) . وهذه الافتراضات كما يلى :

١ - أن التنمية الاقتصادية أو بمعنى اوسع المشكلة الاقتصادية لا يجب النظر اليها من منظور اقتصادى بحت ، بل وفقاً لتعاليم الاسلام . فتجاهل الأفكار الاسلامية الخاصة بالآخرة والثواب والعقاب الاسلاميين يؤدى الى عقبات نفسية وسلوكية واجتماعية تؤثر فى النهاية وسلوكية واجتماعية تؤثر فى النهاية على جهود التنمية .

٢ - ان الاسلام يهتم بحلوث التوازن فى السلوك الاستهلاكى وليس بتحقيق توازن المستهلك وذلك بمعنى أن الاسلام قد فرض على

المسلم أن يوازن في سلوكه بين إيمانه وذاته وأولاده وماله . على ذلك فالقيم الاقتصادية تصنف إلى حسنة وسيئة من منظور مدى ما تساهم به في أحداث هذا التوازن . وليس في مساعدة المستهلك على رشاده الاختيار .

٣ - إن استخدام الملكية في الإسلام يجب أن يكون في إطار الأهداف الإلهية ، وذلك لأن الله هو مالك المال ، أما المسلم فهو مالك باعتباره مؤتمن وليس أصيلاً . بناءً على ذلك يقيم استخدام الملكية من زاوية ما يساهم به في رفعة الإسلام في الأرض وليس وفقاً لحسابات النفقة والمنفعة للمشروع .

٤ - والتنمية الإسلامية هي عمل ثنائي ، وهذا يعني أن التنمية لا تهدف في الأساس إلى التراكم الرأسمالي المجرد ، بل إلى العمل الاقتصادي الهادف لتحقيق الذات الإسلامية في مواجهة هيمنة الآخرين .

٥ - تنبع المشكلة الاقتصادية في الإسلام ليس من العلاقة بين الموارد والحاجات ، بل من انطباق الإنسان على الأنانية وتفضيل الذات . فعملية التنمية الإسلامية تسعى لتوفير مسببات لخضوع الإنسان لله وذلك عن طريق تطويع ذاته ورغباته .

والغالب أن الكتابات الإسلامية وخاصة التابعة للأخوان حول موضوع التنمية بالمعنى الشامل لا تهتم بتقديم إجابات تتعلق بمدى ما تؤدي إليه هذه الافتراضات من تنشيط للاستثمار أو نمو للدخل أو إعادة لتقسيم العمل أو أحداث لكساد أو تضخم أو انخفاض وتدهور للفن الانتساجي أو التكنولوجيا في المجتمع . ويرجع ذلك إلى أن تقييم السياسات لا يتم وفقاً للنماذج التفسيرية ، بل طبقاً للنماذج التوصيفية .

وتأتي مشكلة التقييم الإسلامي من انتقاد القدرة على تحويل ما هو توصيفي إلى ما هو تفسيري . إلا أنه جدير بالذكر أن هناك بعض المحاولات العملية في هذا المجال . وهذه المحاولات هي على مستوى الجماعة الصغيرة

مثل احياء سكنية أو مشروعات صغيرة أو قرى • مثل بنك الادخار بميت غمر
فى عام ١٩٦٤ (١١) • ومؤسسة الزكاة بالمرج فى القاهرة فى عام ١٩٦٣ •
ولجان الزكاة المنتشرة على طول البلاد وعرضها • وما ينتشر فى القاهرة
والخواصر والأرياف بمصر هذه الأيام من جوامع ملحق بها عيادات
ومستشفيات وخلافه من مشاريع • ووفقا للبحث المنشور عن هذه
المشاريع الاسلامية فى الثمانينيات • يبدو أن هناك ندرة فى الكتابات حول
كيف يقيم القائمون على هذه المشروعات الاسلامية نشاطهم • وعلاقتهم
بالسياسة العامة فى مجال نشاطهم (١٢) •

وبناء على الملاحظة المباشرة للجنة الزكاة بجامع صلاح الدين بحى
النييل بالقاهرة • والنشاط الاجتماعى المرتبط بجامع على بن أبى طالب بحى
الدقى بالجيزة يمكن ابداء الملاحظات التالية :

١ - أن أى نشاط اجتماعى يدور فى اطار القيم والأهداف الإسلامية
وذلك بمعنى العمل على توفير الظروف الملائمة للأمر بالمعروف والنهى عن
المنكر •

٢ - أن هذا النشاط الاجتماعى يتضمن مختلف الأنشطة المتعلقة
بالصحة البدنية والنفسية والاجتماعية للسكان بالمنطقة • وبصفة خاصة
الأحياء الفقيرة والتى لا تجد رعاية فى ظل السياسات القائمة سواء من
جانب الدولة أو المحافظة •

٣ - يحدد طبيعة النشاط الاجتماعى والمستفيدون منه عن طريق
البحث الاجتماعى القائم على • السعسة • والخبرة الشخصية • ويبدو من
هذه الملاحظة أن العمل الإسلامى على مستوى المجتمع الصغير يأخذ بتقاليد
تحديد الجماعة المستهدفة بجانب التقاليد القائمة بأن العمل الإنسانى هدف
• مصلحة المسلمون ككل • وجدير بالذكر الإشارة الى أنه تمت ملاحظة أن
هناك عدد من غير المسلمين ينتفعون من وراء بعض هذه الأنشطة الاجتماعية •
بل فى بعض الأنشطة المتعلقة بالعلاج ليس هناك تضيق على الطببات بأن

لا يعالجن غير النساء من المرضى . هذا وإن كان مبدأ التفرقة بين الذكور والإناث يتم احترامه فى نطاق الأنشطة المتعلقة بالصحة النفسية والاجتماعية للأفراد .

٤ - فى الأنشطة التى تقدم بمقابل مادى ، يلاحظ انخفاض هذا المقابل عن المعتاد العمل به فى السوق . ويتم تحديد هذا المقابل ليتوافق مع المستوى الاجتماعى للموظفون والفقراء بالمنطقة . ويتحقق الربح المنشأ بصفة عامة اما من وراء بيع بعض المنتجات فى السوق ، وهى منتجات منزليه فى أغلب الأحوال ، أو من العمل على الاكثار من المستفيدين من الخدمة . ورغم عدم استطاعة الباحث التحديد الدقيق لمسألة تحديد الربح ، الا انه لاحظ أنه عبر الزمن قد تم رفع المقابل لبعض الخدمات . هذا وإن ظلت أقل من أسعار السوق بكثير .

٥ - ويبدو أن بعض الأنشطة تتم فى اطار من تنسيق ما مع الوزارات وهيئات الدولة المعنية بهذه الأنشطة . فمثلا هناك تنسيق مع وزارة الصحة بخصوص المواد الصحية والحملات والارشادات الصحية والاعتراف الرسمى بالممارسة الطبية فى هذه المنشآت . كما أن هناك تنسيق فى مجال جمع أموال الزكاة مع بنك ناصر الاجتماعى ، وتنسيق آخر مع وزارة الشؤون الاجتماعية بخصوص تشييل النساء والرعاية الاجتماعية للمطلقات والأرامل والأحداث . ولم يستطع الباحث التحديد الدقيق لمدى التوافق من عدمه بين العمل الاسلامى فى هذه المجالات وخطط الدولة على مستوى المحافظات المختلفة ، كما لم يستطع اكتشاف مدى قبول المستفيدين للرسالة الاسلامية المنضممة فى هذه الأنشطة .

٦ - ان القائمين على المنشآت وأغلب العاملين بها من أهل الحى التى بها المنشآت .

خاتمة :

في هذه الورقة تمت محاولة رسم المعالم العريضة للمنهج الاسلامي في تقييم السياسات كما هو عند الاخوان المسلمون و ظل بعض الممارسات الاسلامية في مجالات النشاط الاجتماعي .

والنتيجة العامة التي يمكن الخلوص بها هي أن المنهج الاسلامي يتبع منظورين مختلفين لتقييم السياسات وفقا لاختلاف المستوى القومي عن المستوى المحلي . فعلى المستوى القومي هناك ميل أكثر نحو التأكيد على محتوى وتوجه السياسة العامة . أما على المستوى المحلي فينتقل المنهج الاسلامي الى مجال الفعل والنشاط الاجتماعي . على هذا المستوى هناك اتجاه لتقييم السياسات في علاقة مع النشاط الاجتماعي الاسلامي . في هذا الاطار يميل النشاط الاجتماعية الاسلامي اما الى التنسب في اطار السياسة العامة القائمة ، او الى القيام بأنشطة تتضمن رسالة اسلامية . ومجمل هذه الرسالة يدور حول الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ، بعبارة أخرى يسمى الفعل الاسلامي على المستوى المحلي الى توفير الظروف الاجتماعية اللازمة للأمر بالمعروف والنهي عن المنكر . وقد تمت ملاحظة انه على هذا المستوى يتم اعتماد منهج تحديد الجماعة المستهدفة في اطار ما يمكن أن يطلق عليه الفقراء ، اقتصاديا والضعفاء اجتماعيا . والفعل الاسلامي المحلي يكون مؤديا غرضه طالما استفادت منه هذه الفئات وتم ضمان صحتها الاقتصادية والاجتماعية في اطار المبادئ العامة للإسلام .

في ضوء ما سبق يتضح أن المنهج الاسلامي في الحالتين المبحوثتين ينحو الى العمل على توسيع دائرة المستفيدين من النشاط الاسلامي . وعلى التحقق من توافق السلوك الفردي والجماعي مع المبادئ العامة للإسلام .

الهوامش

(١) Lucian W. Pye, *Asian Power and Politics : The Cultural Dimension of Authority* (Cambridge : The Belknap Press of Harvard U. Press) : p. 22.

(٢) Ghad Auda, "The Islamic Movement and Resource Mobilization in Egypt : A political Culture Perspectives paper presented to the Conference on "Political Culture and Democracy in Developing Countries", Hoover Institution, Stanford University, Sep. 14-17, 1988.

(٣) استقيت معالم التصور الإخواني من مقابلة شخصية مع د. عصام العريان عضو الجماعة والعضو بمجلس الشعب في برلمان ١٩٨٧ . تمت المقابلة بتاريخ ١٢/١٢/١٩٨٧ بمكتبه بالمجلس . وقد تم أيضا الاعتماد على العديد من الكتابات التابعة لحركة الإخوان لتحديد عناصر هذا التصور . وربما من أهم هذه الكتابات خلال حقبة الثمانينيات والمتعلقة بموضوع التقييم هي :

- محمد الفزالي ، *الاسلام والأوضاع الاقتصادية* ، الطبعة السابعة . القاهرة ، دار الصحوة ١٩٨٧ .

- جمال البنا ، *الاسلام هو الحل* ، دراسة في التغيير الاجتماعي والفكر المصري وطريقة التخلص من المأزق في ضوء انتخابات ابريل ١٩٨٧ - شعبان ١٤٠٧ ، القاهرة ، دار الفكر الاسلامي ١٩٨٨ .

- أعداد مجلة *لواء الاسلام* خلال عامي ١٩٨٧ و ١٩٨٨ .

(٤) جلسة مجلس الشعب ، *الأهرام* ، ٢٤/٢/١٩٨٨ .

(٥) جلسة مجلس الشعب ، *الأهرام* ، ٢٦/٦/١٩٨٧ .

(٦) جلسة مجلس الشعب ، *الأهرام* ، ١/١٢/١٩٨٧ .

- (٧) جلسة مجلس الشعب ، الأهرام ، ١٠/١/١٩٨٨ .
- (٨) جلسة مجلس الشعب ، الأهرام ، ٨/٣/١٩٨٨ .
- (٩) جلسة مجلس الشعب ، الأهرام ، ٧/٤/١٩٨٨ .

(١٠) راجع : عبد الحق الشكيري ، **النتيجة الاقتصادية في المنهج الإسلامي** . قطر ، كتاب الأمة ، ١٩٨٨ .
M.A. Mannan, *Islamic Economics : Theory and Practice*, revised edition, Cambridge, The Islamic Academy : Hodder and Stoughton, 1988).

— أعداد مجلة البحوث الإسلامية خلال عامي ١٩٨٧ و ١٩٨٨ .
Gehad Azzam, *Islamic Movement*

(١١) راجع عن تجربة بنك الادخار بميت عمر ، محمد شلبي ،
منهج المسحوق أو بنسوك بلا فوائد : الجزء الأول « تجربة ميت عمر » ،
القاهرة ، ن- د ، ١٩٨٨ .

(١٢) من المحاولات الرائدة راجع : د. شوقي اسماعيل شحاته ،
نظرية المحاسبة المالية من منظور إسلامي ، القاهرة ، الزهراء للإعلام
العربي ، ١٩٨٧ .

رقم الايداع ١٩٨٩/٨٤٦٧

مطبعة المجلس

١١ ، ١٣ شارع سوق التوفيقية

تليفون : ٧٤٧٧٩٧ - القاهرة

الكتاب

يناقش هذا الكتاب أكثر موضوعات السياسة العامة دقة وتعقيدا ،
وعنده تتلاقى كل جهود البرنامج البحثى الذى يقوم به المركز فى
مجال تحليل السياسات العامة فى مصر .
ويجيب عن العديد من الأسئلة مثل : ماهو الاطار البيئى للسياسات
العامة فى مصر والوطن العربى ؟ ماهى معايير التقييم فى علم
السياسة ؟ وفى الادارة العامة ؟ وفى علم الاقتصاد ؟ وماهى المعايير
الثقافية ؟ .

المؤلفون

مجموعة متخصصة من الباحثين فى مجالات السياسة العامة من
فروع السياسة والاقتصاد والاجتماع الذين يعملون بالبحث فى كلية
الاقتصاد والعلوم السياسية ، المركز القومى للبحوث الاجتماعية
والجنائية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام .